

Este exemplar corresponde
à redação final da dissertação
defendida e aprovada pela
comissão julgadora

28/11/90.

Albânia Zelar
e sua família

JÚLIO ASSIS SIMÕES

A POLÍTICA DA PARTICIPAÇÃO:

UMA ETNOGRAFIA DA PRIMEIRA GESTÃO MUNICIPAL DO PT EM DIADEMA

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em
Antropologia Social, Departamento de Ciências Sociais,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade
Estadual de Campinas.

Orientadora: Profa. Dra. Guita Grin Debert

Si51p
v.1
13047/BC

Campinas, novembro 1990

UNICAMP
BIBLIOTECA CENTRAL

VOLUME I

Aos meus pais

Sinopse

A primeira gestão do PT em Diadema é tomada como um caso para analisar as práticas efetuadas em nome do ideário ético-político derivado da proposta de "participação popular" na gestão pública. A interação competitiva decorrente da implementação de políticas sociais na administração municipal é elaborada e interpretada com base nos conceitos antropológicos de "processo político", "dramas sociais interconectados", "campo" e arena", com o objetivo de captar não apenas os pontos de vista divergentes dos vários atores envolvidos no processo, como também as mudanças, reelaborações e redefinições que ocorrem no fluxo de situações. Procura-se mostrar que a "participação", com todos os seus sentidos ambíguos, fez explodir inúmeros conflitos e situações imprevistas, dificilmente manejáveis, à administração, obrigando a uma contínua recomposição de estratégias e identidades políticas dentro do governo. São também discutidas previamente algumas proposições da literatura referente a poder local, emergência dos movimentos sociais no contexto do regime autoritário e formação e desenvolvimento do PT, inserindo-se o caso estudado nos marcos mais amplos da "transição" democrática e das perspectivas atuais de uma política transformadora entre nós.

Agradecimentos

A Bela Feldman-Bianco, professora e amiga, pela orientação original do projeto e da pesquisa. A Guita Grin Debert, pela forma competente e atenciosa com que orientou a elaboração da versão final. A Maria Helena Moreira Alves, meu primeiro guia em Diadema. A Laís Oreb, Iara Luz, Clarice Gallon, Cleuza de Oliveira, Gentil de Paula, Jorge Flores, Kojy Shimuzi, Fernando Vítor Araújo Alves, Sylvia Ramos Esquivel, pela receptividade e colaboração durante a pesquisa. A todas as pessoas tão diferentes com que cruzei em Diadema, pelo que me ensinaram sobre política e políticos (às vezes quase sem querer). A Peter Fry, Alba Zaluvar, Mariza Corrêa, Luiz Eduardo Soares, Ruth Cardoso, Eunice Durham, Elizabeth Lobo, Teresa Caldeira, José Arthur Giannotti, Pedro Jacobi, Maurício Segall, pelas leituras, comentários, críticas e sugestões oferecidas em diferentes momentos do longo e complicado percurso do projeto ao produto final. Aos integrantes da Área de Cultura e Política do Cebrap e aos coordenadores dos Grupos de Trabalho "Organizações Populares Urbanas" e "Cultura e Política nos anos 70", das reuniões de 1986 e 1988 da Associação Brasileira de Antropologia, pelas oportunidades de apresentar versões parciais do trabalho. Aos meus colegas e amigos no Programa de Mestrado em Antropologia Social da Unicamp e no Programa de Formação de Quadros do Cebrap -- em especial a Lília Schwarcz, Heloísa Pontes, Marina Cardoso, Dora Cerruti, Maria Filomena Gregori, Helena Sampaio, Esther Hamburguer, Helena Abramo, Ana Cristina Braga Martes, pela convivência gratificante e os produtivos estudos e discussões conjuntas. A Cláudio Novaes Pinto Coelho, pelo incentivo e parceria em tantas discussões e aventuras. A Sonia Nussenzweig, pelo apoio permanente e a crítica refinada. A Edward MacRae, pela companhia estimulante em nossos "retiros acadêmicos". Aos meus pais, irmãos e sobrinhos que gentilmente me receberam em Santo André -- em especial à Alzira, José Antonio e Reinaldo, pelo inestimável apoio à fase de redação final. Ao Pitu, pela ajuda à revisão dos originais, e pelo afeto, paciência e espírito crítico cotidianos. À Fapesp e ao CNPq, pelos financiamentos concedidos respectivamente em 1984-1985 e 1987-1988.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	10
Capítulo 1 - Poder local, representação e participação..	41
Coronéis e populistas.....	48
Autoritarismo e participação.....	58
Capítulo 2 - Pioneiros e especuladores: política e suburbanização em Diadema.....	71
Diadema pré-industrial: a construção da liderança do professor Esquível.....	75
A suburbanização e a emancipação política.....	85
A política em Diadema após a emancipação.....	89
Anos 60: gestões municipais, industrialização e expansão urbana.....	95
Anos 70: pluralidade política e crise urbana.....	98
Padrões na política de Diadema.....	106

Capítulo 3 - A estrela sobe: o PT em Diadema, da formação à vitória em 1982.....	111
Alguns aspectos da formação do PT.....	113
As esquerdas e a formação do PT em Diadema.....	121
O PT de Diadema e as associações populares locais...	126
O PT de Diadema nas eleições de 1982.....	132
O quadro eleitoral local e a vitória do PT: uma interpretação.....	141
Capítulo 4 - O partido contra o governo.....	152
A disputa pelo comando da prefeitura.....	153
A cúpula do PT e a administração de Diadema.....	168
Dificuldades gerais da administração petista.....	173
a) Relações com a Câmara Municipal.....	173
b) Relações com o governo estadual.....	176
c) Imagem pública inicial da administração....	177
O desdobramento do conflito entre partido e administração.....	179
Construindo contrastes.....	189
a) "O prefeito do PT".....	191
b) "O prefeito de Diadema".....	197

Capítulo 5 - Decifrando a participação.....	214
Os primeiros conselhos populares.....	219
Os técnicos e intelectuais defensores da	
"participação": semelhanças e contrastes.....	226
A "participação" no programa de urbanização de	
favelas.....	232
a) A pedagogia participativa do Planejamento..	232
b) O programa em ação.....	236
c) O confronto decisivo: "eficiência" vs.	
"participação".....	255
A "participação" no Departamento de Saúde.....	271
Os conselhos de bairro para discussão do orçamento.	276
De volta às personagens: reconstruindo contrastes..	282
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	289
BIBLIOGRAFIA GERAL.....	294

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.1 - Crescimento do número de municípios no Brasil, 1940-1980.....	55
Tabela 2.1 - Evolução da população residente em Diadema e na Grande São Paulo, 1960/1985.....	108
Tabela 2.2 - Síntese de dados recentes de infra- estrutura social (saúde, saneamento, educação) no município de Diadema.....	109
Tabela 2.3 - Distribuição da população residente em Diadema por faixas etárias (censo de 1980).....	109
Tabela 2.4 - Dados comparativos de mortalidade infantil na Grande São Paulo e nos municípios de São Paulo, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema (1979/1985).....	110
Tabela 2.5 - Diadema e Região do Grande ABCD: População economicamente ativa, por rendimento médio mensal (%) (1980).....	110
Tabela 3.1 - Percentuais de intenção de voto para prefeito, sem e com vinculação, nos candidatos do PT, PMDB e PTB e nas respectivas legendas, em Diadema, em 1982.....	149
Tabela 3.2 - Preferência partidária em Diadema, em 1982.	150
Tabela 3.3 - Resultado da votação para prefeito em Diadema, em 1982.....	150

Tabela 3.4 - Votação dos vereadores eleitos em Diadema em 1982.....	151
Tabela 4.1 - Primeira equipe componente do primeiro escalão administrativo da Prefeitura de Diadema, gestão petista, 1983.....	166
Tabela 4.2 - Evolução das filiações partidárias por partido no Estado de São Paulo (1983/1985).....	171
Tabela 4.3 - Evolução das filiações partidárias por partido na Grande São Paulo (1983/1983).....	171
Tabela 4.4 - Evolução das filiações partidárias por partido em Diadema (1983/1985).....	171
Tabela 4.5 - Avaliação do desempenho de Gílson Menezes na Prefeitura de Diadema, em abril de 1988, em relação à renda familiar (de 1.005 entrevistados)...	211
Tabela 4.6 - Avaliação do desempenho de Gílson Menezes na prefeitura de Diadema, em abril de 1988, em relação à preferência partidária (de 1.005 entrevistados).....	212
Tabela 4.7 - Respostas à pergunta: "Considerando o governo de Gílson Menezes nos últimos cinco anos, você votaria nele hoje para prefeito?" (em abril de 1988).....	212
Tabela 4.8 - Opiniões sobre a principal realização de Gílson Menezes na Prefeitura de Diadema (em abril de 1988).....	212

Tabela 4.9 - Respostas à pergunta: "Se houver eleição
hoje em Diadema, você votaria num candidato do PT?"
(em abril de 1988).....213

Tabela 4.10 - Respostas à pergunta: "Qual o partido em
que você mais confia?" (entre 1.789 moradores de
Diadema em setembro de 1988).....213

INTRODUÇÃO

A administração de Gílson Menezes, líder sindical metalúrgico eleito em 1982 pelo Partido dos Trabalhadores à prefeitura do município de Diadema (região metropolitana de São Paulo), sempre causou polêmica. Uma vitória apertada e isolada impôs aos participantes dessa primeira experiência administrativa do PT o encargo de conduzir um governo minoritário que se pretendia exemplar, regenerador, popular, moralizante, participativo. Enfrentando inúmeras atribuições ao longo de seis anos de mandato, ainda assim encerrando-o com certo grau de popularidade, a primeira administração petista foi, não obstante, severamente questionada por setores do próprio partido, incluindo ex-integrantes do quadro administrativo, bem como por adversários políticos: teria ela sido fiel às expectativas suscitadas pelo programa do partido? teria promovido de fato um governo "popular, transparente e democrático"?

As discussões em torno do desempenho do PT em Diadema remontam às singularidades do PT no cenário político-ideológico brasileiro no ocaso do regime autoritário. Na expectativa de tornar-se o catalisador dos movimentos da "sociedade civil" que se opunham difusamente aos governos militares, desejando congregar em suas bases diversos tipos de "excluídos" da política — os moradores das periferias

urbanas, os operários, as "minorias" --, o PT procurou marcar sua identidade como um partido criado "de baixo para cima". O partido absorveu o código ético-político característico dos movimentos populares influenciados pela Igreja Católica, em defesa da autonomia, ação direta e solidariedade moral dos oprimidos, ao lado de uma forte desconfiança da "política" e dos "políticos". Ao mesmo tempo, proclamando a necessidade de uma "mudança radical nas formas de fazer política", o PT envidou esforços para assegurar sua legalidade institucional e disputar sua primeira eleição em 1982, quando conquistou a prefeitura de Diadema. O partido viu-se, então, pela primeira vez, diante do drama de compatibilizar seu grandioso e impreciso discurso de transformação social com as necessidades de dominar e comandar uma esfera limitada de poder político institucional. E isso tudo acontecendo no problemático e freqüentemente esquecido "D" do ABCD paulista -- uma espécie de primo pobre da pujante concentração urbano-industrial formada pelos municípios de Santo André, São Bernardo do Campo e São Caetano do Sul, berço do movimento trabalhista que redundou na organização da maior central sindical do país (a CUT) e do próprio PT.

Este trabalho procura contar alguns aspectos da história dessa primeira experiência governamental do PT. Trata-se de um assunto delicado e controvertido, pois o PT nunca conseguiu elaborar um programa de governo para Diadema, além

das declarações de princípio em favor do controle popular da gestão pública e da atenção prioritária aos mais pobres, disposições expressas em sua plataforma eleitoral de 1982.

Houve em Diadema, na verdade, uma competição entre diferentes projetos de "governo popular" acobertados pelas mesmas palavras de ordem em defesa da participação organizada do povo nas decisões políticas da nova gestão municipal. A caracterização dessa dinâmica competitiva é, acredito, essencial para se compreender o desenvolvimento da gestão petista, a intensidade das lutas internas, o jogo aparentemente desconcertante das alianças e conflitos, as mudanças bruscas de atitudes e discursos, as rupturas amargas, êxitos e decepções gerados no desenrolar da administração. A questão de fundo é a complexa inserção do PT -- com seu diversificado espectro ideológico de esquerda precariamente unificado em torno da reivindicação dos direitos sociais e civis da maioria e de uma vaga proposta de socialismo democrático e participativo -- em nosso aflitivo processo de "transição" a uma democracia de massas, que se quer "moderna", pluralista e competitiva, mas prolonga indefinidamente a sobrevivência de uma coleção de normas restritivas, casuísticas e autoritárias.

O tema é aqui delimitado inicialmente no campo do poder local, tentando-se compreender o papel das lideranças políticas no município focalizado e, em seguida,

interrogando-se as razões da vitória do partido nas circunstâncias políticas e eleitorais de Diadema em 1982. Posteriormente, é focalizada a luta política, opondo a direção local do partido à administração, e a interação competitiva dos principais agentes que, dentro do governo municipal, protagonizaram a implementação de diferentes políticas destinadas a promover a "participação" como forma alternativa de administrar e, ao mesmo tempo, "politizar" as relações entre governo e população.

A "participação" foi uma das grandes bandeiras políticas erguidas no curso do recente processo de redemocratização do Brasil. Seu uso difundiu-se pelos mais diversos discursos políticos, potencializando as ambigüidades inerentes a seu significado. De modo geral, a "participação" serviu para designar ações coletivas de setores sociais que se percebiam excluídos do sistema político vigente no período autoritário, os quais passaram a reivindicar seu reconhecimento enquanto atores políticos e a afirmar sua identidade mediante formas de organização consideradas "novas", baseadas na solidariedade grupal dos laços de vizinhança e amizade e contrapostas aos espaços institucionais de atuação política. Os apelos à "participação" percorreram um amplo espectro de sentidos, designando, entre outras coisas, a necessidade de uma relação direta e imediata entre população e governo, a exortação contrária à "apatia" e à marginalização política,

a crítica incisiva ao sistema representativo e ao papel da política e dos políticos. A "participação" veio, por fim, a constituir o lema programático de administrações democráticas eleitas no final do regime autoritário — entre as quais se incluiu a primeira gestão petista em Diadema.

O argumento básico, desenvolvido no trabalho, é que a "participação" nas decisões da gestão pública, com todos os seus sentidos ambíguos, fez explodir inúmeros conflitos e pôs constantemente situações novas e dificilmente manejáveis à administração, obrigando a uma contínua redefinição de estratégias e identidades políticas dentro do governo. Ao mesmo tempo, a "participação" foi um emblema ideológico do qual o governo do PT não pôde abrir mão para afirmar sua diferença no cenário político-administrativo geral. Em meio a essa tensão, procura-se mostrar como a "participação" e o código ético-político dela derivado foi construído e reconstruído no curso da luta interna no partido e na administração, com vistas a redefinir posições e projetos políticos, identificar inimigos e aliados, marcar e dissimular diferenças.

Assim, o tema é elaborado, à moda de Swartz (1968), como um processo político desencadeado pela meta pública de promover a "participação". A consideração das disputas engendradas na aplicação das políticas participativas nos fará insistir na idéia de que a formulação de políticas sociais, pressupondo

a necessidade de agregar preferências e traduzi-las num projeto comum, guarda relação íntima e indissociável com processos competitivos. A adoção de diferentes modos de conceber e implementar a "participação" resulta de uma série complexa de embates e negociações situacionais, que caracterizam a luta interna por posições de mando e influência e permitem entrever diferentes concepções de poder político, de autoridade governamental, dos papéis que cabem ao partido, à administração, aos representantes, à "população" participante. Ao oferecer respostas distintas, concorrentes e em contínua reformulação aos dilemas provocados pela questão de pôr em prática um "governo popular" para o município de Diadema, aquela luta pelo poder colocava em jogo o futuro das carreiras políticas individuais e das diversas concepções doutrinárias que disputam a hegemonia ideológica no PT.

* * *

A questão da "participação" tem ainda um significado especial na perspectiva de uma política de esquerda nos dias de hoje: como tratar a questão da democracia nas sociedades contemporâneas sem se confundir com as posições liberais e a recente onda "neoliberal" de direita? Pretendo mostrar os dilemas dos atores que (nem sempre de forma consciente) se dispuseram a enfrentar esse desafio, numa situação política específica.

E o desafio não é simples. Como se sabe, a teoria política de inspiração liberal propõe uma concepção de democracia a partir da valorização de requisitos formais de representação, definindo o problema político como a necessidade de agregar uma multiplicidade de interesses e opiniões num consenso majoritário. Na sua forma contemporânea, a democracia na visão liberal aparece como uma "poliarquia", um jogo competitivo, eleitoral, pluralista, no qual múltiplas minorias disporiam de poder (Dahl, 1971).

O pensamento de inspiração marxista tratou de elaborar a crítica à visão liberal clássica, assestando suas baterias contra a concepção de uma relação estanque e sequencial entre sociedade civil e política -- segundo a qual a sociedade civil referir-se-ia à articulação econômica e social das classes conforme as regras ditadas pelo mercado, que seriam, por sua vez, expressas na política em termos da organização dos partidos e do Estado. A crítica marxista tratou de assinalar que as noções abstratas de universalidade dos direitos, liberdade e igualitarismo embutidas no discurso liberal propunham uma noção "ilusória" de emancipação política e consistiam, na prática, numa formalidade jurídica funcional à estruturação das injustiças e desigualdades sociais do capitalismo. Essa crítica permitiu ampliar o conceito de política, no sentido de

abarcam questões relativas à composição da sociedade como um todo, com suas distinções "de nascimento, nível social, educação, ocupação específica" -- diferenças que a visão liberal clássica considerava "não políticas" (Cf. Marx, [1843] apud Weffort, 1989:252).

Mas a inserção da questão política no quadro mais amplo da "emancipação social", de outra parte, colaborou para obscurecer a necessidade de uma reflexão mais profunda a respeito da democracia, ou do que Habermas (1990:105) chamou "modos de funcionamento, formas de comunicação e condições de institucionalização da formação da vontade igualitária". A expectativa de Marx, assim como a dos primeiros socialistas, era a de que o funcionamento e a institucionalização da convivência democrática, revivendo os ideais de democracia direta da Antigüidade clássica, brotariam por si numa sociedade comunista, uma vez destruído o Estado burguês e organizada corretamente a produção.(1)

(1) Na *Miséria da filosofia*, Marx explicita uma concepção do poder político que o reduz à manutenção das desigualdades da sociedade de classes: "No transcorrer de seu desenvolvimento, a classe operária substituirá a antiga sociedade civil por uma associação que exclua as classes e seu antagonismo; e não existirá já um poder político propriamente dito, pois o poder político é precisamente a expressão oficial do antagonismo de classe dentro da sociedade civil" (Marx, 1976 [1847]). Segundo esse raciocínio, a abolição das classes implicaria a abolição da própria política. Conferir, a propósito, as incisivas observações críticas de Lebrun (1981:95-111), sobre a "subestimação do político" no pensamento marxista.

A essa visão se contrapõe a alternativa "social-democrata", praticada por sindicatos e partidos que assumiram o compromisso com a herança liberal-democrática do Estado de direito. Os que adotaram essa estratégia buscaram chegar ao governo para, usando o poder administrativo estatal, promoverem uma universalização dos direitos civis amparados num crescimento capitalista regulado. Assim, ao contrário das teses que propunham a destruição do Estado como caminho necessário para a emancipação social, a alternativa "reformista" ensejou a expansão crescente do aparelho estatal e a própria absorção dos partidos pelo Estado. Esse processo, de acordo com Habermas, culminou na constituição de um sistema político autoprogramado, onde a renúncia às promessas radicalmente democráticas tornou-se a contrapartida da extensão dos direitos e benefícios sociais:

"O reformismo ... só pode levar ao apaziguamento social pela via das intervenções sócio-estatais; mas, com isso, os partidos são absorvidos por um aparelho de Estado em expansão. Com o processo de estatização dos partidos, a formação política da vontade desloca-se para um sistema político que programa cada vez mais a si mesmo. Assim, a outra face de um estado social mais ou menos bem-sucedido é aquela democracia de massas que toma traços de um processo de legitimação orientado administrativamente. A isso corresponde, no plano programático, a resignação -- tanto o conformar-se com o escândalo de um destino natural inflingido pelo mercado de trabalho quanto a renúncia à democratização da sociedade." (Habermas, 1990:106)

Seguindo as considerações dessa breve digressão, podemos indicar parcialmente a amplitude dos desafios contemporâneos que têm se apresentado para uma política transformadora:

incorporar à ação concreta uma reflexão sobre os modos de formação e institucionalização da democracia e, ao mesmo tempo, reagir contra a tendência "fetichista" (Habermas, 1990:107) que, em face da realidade complexa das necessidades de direcionamento e organização das sociedades modernas, acaba por atribuir vida própria ao processo de administração e governo, reduzir a política à competência administrativa e, no limite, decretar a obsolescência ou o "fim" das distinções ideológicas.

Pode-se considerar que uma resposta a esses desafios -- embora incipiente e insatisfatória -- foi esboçada com o ideário de valorização das associações espontâneas de base, paralelas e independentes dos mecanismos institucionais de representação e do Estado. Esse ideário foi buscar inspiração no discurso antiinstitucional de cunho anarquista, enfatizando a espontaneidade e as práticas coletivas de deliberação e execução, bem como numa releitura das reflexões esparsas de Gramsci (1976; 1978) sobre o bom-senso popular e as formas de auto-organização da sociedade civil, expressas nas associações profissionais, comissões de fábrica, conselhos de bairro, organizações culturais etc.

(2)

(2) Para uma formulação recente, nessa perspectiva, ver Coutinho (1989). Para uma crítica breve e incisiva, Giannotti (1989).

Entre nós, esse ideário integrou a valorização do bom senso do povo e do sentido histórico de suas práticas com concepções que enfatizavam a existência de um corte radical entre elite e massa na sociedade brasileira, encaravam o Estado como representante dos interesses das elites e guardião da ordem vigente, e acentuavam a "manipulação" perpetrada pelo jogo político-partidário (referindo-se tanto à política sob o regime autoritário quanto à do "populismo" que o antecedeu). (3) Essa visão condicionou em grande parte a interpretação teórica do associativismo de base e das mobilizações reivindicativas populares, ocorridos durante o autoritarismo, como expressões de novas formas democráticas de participação de base forjadas na luta pela conquista da democracia, num quadro de crise da hegemonia burguesa. (4)

Essa interpretação era parcialmente sensível aos problemas decorrentes do isolamento político dos movimentos de base em relação aos partidos e ao Estado. Muitas expectativas de estabelecer uma continuidade entre os movimentos sociais e uma organização mais propriamente política foram, como já foi assinalado, direcionadas para a formação do PT.

(3) Houve, nessas análises dos movimentos sociais, uma tendência a se desconsiderar as ambigüidades do populismo e da política democrática, muito embora J. A. Moisés, um autor influente nessa linha de interpretação, tenha se dedicado a demonstrar a continuidade entre os movimentos urbanos no "populismo" e nos anos 70, assinalando a capacidade popular de definir objetivos e formas de luta adequadas a suas necessidades e interesses (Moisés, 1978).

(4) Ver, entre outros, Moisés, 1978; Jacobi, 1980; Singer, 1980.

Esperava-se que os movimentos sociais, encarados como representantes dos verdadeiros interesses das massas populares, pudessem exercer uma influência democratizante na estruturação e na hierarquia do partido. Por outro lado, a valorização das formas de participação de base "em todos os níveis da vida" (Moisés, 1980:46) assumiu -- no PT como em outros partidos -- o caráter de proposta governamental com o objetivo de democratizar a gestão pública e, em última análise, a sociedade e o Estado.

As críticas a essa compreensão dos movimentos populares e à expectativa de sua inserção renovadora nos partidos têm abrangido diversos aspectos. Salientou-se, em primeiro lugar, os limites do quadro interpretativo moldado em torno das noções de crise de hegemonia e formulação incipiente de uma alternativa hegemônica "popular". Em síntese, essa crítica assinala que o conceito de hegemonia alternativa permanece indefinido, se não houver uma determinação clara do sujeito histórico capaz de generalizar suas aspirações de libertação e unificar sob sua direção os anseios de mudança (Cardoso, F.H., 1980). No pensamento marxista clássico, esse sujeito, o proletariado, tinha contornos definidos pelo caráter inconciliável de seus interesses econômicos em relação aos da burguesia; e a margem de sua ação política transformadora era delineada pela perspectiva do aprofundamento das contradições do sistema, com a expansão do contingente proletário e sua crescente pauperização. No

capitalismo avançado, tais condicionantes da crise estrutural do sistema acabaram não se verificando. (5) No cenário brasileiro contemporâneo, fenômenos similares aos de países capitalistas centrais, como a expansão da atividade reguladora do Estado, as transformações na estrutura produtiva e na estratificação social, a implantação de um modelo cultural de "sociedade de massas", tornaram um árduo empreendimento a tentativa de postular um sujeito histórico unificador das vontades de mudança a partir de uma interpretação baseada estritamente no esquema marxista clássico. (6)

Em segundo lugar, chamou-se a atenção para a necessidade de considerar mais adequadamente o contexto político em que os movimentos populares emergiram e, a partir daí, mapear suas diferenças e discutir as condições de sua eficácia. Dessa perspectiva, procurou-se mostrar que, a despeito da maior permeabilidade e flexibilidade do Estado perante as demandas populares, as finalidades das políticas sociais e o controle de sua aplicação permanecem distantes do âmbito de ação dos

(5) Para um apanhado das teorias visando refutar as premissas de Marx na análise dos conflitos de classe nas sociedades contemporâneas, e para uma crítica questionando a vinculação necessária entre poder político e poder econômico, ver Dahrendorf, 1982 [1960]).

(6) Uma compreensão das mudanças sociais recentes no Brasil ainda passa, creio eu, pela consideração de importantes trabalhos produzidos nos anos 70, como os de F. de Oliveira (1977) e F.H. Cardoso (1975a). As dificuldades para uma análise "clássica" de classes sociais aplicada à situação brasileira são enfrentadas, de modo sugestivo, por F. de Oliveira (1985), que também as retoma, de modo sintético, ao refletir sobre o projeto político do PT (Oliveira, F., 1986).

movimentos sociais. Os movimentos sociais não caminharam para um fortalecimento da unidade de consciência reivindicativa popular, mas para o distanciamento mútuo e a fragmentação que eram, em parte, reforçadas pelos próprios mecanismos usados pelo poder público para responder às demandas populares (Cardoso, R., 1983). (7)

A ênfase sobre a dinâmica própria dos movimentos de base, acentuando a dificuldade da passagem desses movimentos para a esfera da política, foi utilizada para caracterizar a própria história do PT, com seu dilema entre permanecer como um movimento social, reivindicando direitos à margem das instituições políticas e do Estado, e assumir o jogo político-institucional (Keck, 1986).

Acredito que o estudo da primeira administração do PT, tal como o propomos, permite focalizar um momento privilegiado dessa complicada passagem petista de uma "lógica de movimento" para uma "lógica de objetivos" (nos termos de Keck, 1986:503-504), como também pôr em questão o alcance do efeito democratizador da "participação" na gestão pública. O

(7) Esses processos apontam, no limite, para o esvanecimento da visão utópica, de cunho anarquista, de uma sociedade fundada no entrelaçamento horizontal das associações espontâneas. Habermas, no entanto, pensa que "a desconfiança anarquista pode ser aplicada metodicamente e mesmo criticamente(...) tanto contra a cegueira sistêmica de uma teoria normativa da democracia que não vê o despojamento burocrático da base, quanto contra a alienação fetichista de uma teoria sistêmica que remove toda normatividade, excluindo já analiticamente a possibilidade de uma comunicação formadora de imagens da sociedade inteira sobre si mesma como um todo." (Habermas, 1990:107)

jogo político que focalizamos em torno da implementação de políticas "participativas" é dominado por militantes partidários, representantes eleitos e o quadro administrativo. A intenção de criar órgãos próprios e exclusivos de "participação" teve como principal efeito multiplicar o número de interlocutores com os quais a administração tinha de lidar e, nessa medida, potencializar os focos de conflito. O ideário participativo foi constituído e reconstituído como instrumento da luta política interna, mas conservou-se, afinal de contas, como um elemento de diferenciação simbólica da administração petista frente às gestões municipais anteriores.

* * *

Esta abordagem da primeira gestão petista em Diadema, com base na noção de processo político, utiliza recursos da antropologia para analisar, a partir das práticas concretas, a construção e reconstrução das identidades dos atores envolvidos no processo, bem como o uso do ideário participativo na luta política. A orientação metodológica geral aproxima-se da proposta de "análise situacional" de Van Velsen (1987[1967]:368-370), no sentido de se basear na coleta de uma série de casos interconectados, envolvendo um número limitado de *dramatis personae*, e de privilegiar casos que incluem disputas. O interesse principal é desvendar o desenvolvimento e as mudanças na conduta e nas idéias dos

personagens considerados, em vista da finalidade comum de efetivar um governo "participativo" que traduzisse uma "nova maneira de fazer política".

Dado o interesse de investigar, através de disputas políticas localizadas, o desdobramento de um código ético-político, o trabalho procura inserir-se no campo formado pela intersecção entre questões políticas e questões culturais. Cultura e política são aqui entendidas nos seus sentidos mais amplos: a primeira designando "estruturas de significado através das quais os homens dão forma à sua experiência" (Geertz, 1978:207), continuamente produzidas, utilizadas e transformadas na prática coletiva (Durham, 1984a); a segunda referindo-se a "processos envolvidos na distribuição, exercício e manutenção do poder" (Cohen, 1978:11-12). Essas definições de caráter propositalmente amplo orientam o esforço interpretativo aqui desenvolvido, cujo escopo geral foi descrito por Geertz (loc. cit.) como o de "tornar a vida política (...) inteligível olhando-a, mesmo em sua forma mais errática, como informada por um conjunto de concepções — ideais, hipóteses, obsessões, julgamentos — derivadas de preocupações que a transcendem de longe e dar realidade a essas concepções encarando-as como tendo existência não em algum mundo diáfano de formas mentais, mas na imediação concreta da luta facciosa". (8)

(8) Acrescentaríamos que esses ideais, hipótese, obsessões, julgamentos são revistos, matizados ou reforçados na

Claro que se essas frases instigantes servem para definir um conjunto de preocupações de pesquisa, apenas sugerem a magnitude dos problemas a serem enfrentados. Um dos desafios teóricos mais fascinantes e complexos que a abordagem antropológica propõe é recuperar, no nível da descrição e da análise, a unidade entre as "ações" e as "representações" humanas. Lidar satisfatoriamente com essa proposta de pesquisa é ainda mais problemático quando a investigação se desenrola nas sociedades de "massa" contemporâneas, onde processos de homogeneização combinam-se com processos de diferenciação e reivindicação de identidades locais, tornando mais difícil a tarefa de apresentação do material etnográfico. Tudo parece às vezes beirar perigosamente a banalidade de justapor uma série de episódios circunstanciais à retórica oca dos agentes. Para não reproduzir generalidades discursivas disfarçadas sob os enganosos rótulos de "modelos" ou "representações", corre-se o risco de desfiar uma tediosa e inútil sequência de situações e detalhes comportamentais em nome da "objetividade da prática".

Se não existem maneiras inteiramente satisfatórias de fugir a esses perigos, convém assinalar, de todo modo, que a

conjuntura analisada. Mais do que identificar o ponto de vista do ator, nosso interesse é ver como este se modifica em situações específicas. Por isso, como mostramos a seguir, serão sobretudo os trabalhos de Gluckman, Turner e Van Velsen que servirão de inspiração à análise.

tradição antropológica possui instrumentos metodológicos úteis para focalizar idéias em ação e, assim, complementar outras fontes de conhecimento social.

Desde a obra pioneira de Malinowski (1982 [1926]), a análise detalhada de casos constituiu um expediente para ultrapassar a formulação de princípios genéricos estruturadores de uma cultura ou organização social, no sentido de verificar como operavam concretamente esses sistemas abstratos. Gluckman (1987 [1940]), numa clássica monografia sobre relações raciais na África do Sul, propôs a análise de situações sociais como recurso para desvendar o dinamismo inerente às tensões econômicas, sociais, políticas e culturais presentes numa sociedade "complexa". Discípulos de Gluckman, como Turner (1957;1974) e Van Velsen (1987 [1967]) contribuíram para elaborar o conceito de "drama social" -- como séries de confrontações públicas envolvendo um número delimitado de indivíduos no interior de uma organização social e num dado período de tempo -- e tentaram relacionar a análise desses "dramas" a processos de desenvolvimento e mudança das relações entre pessoas e grupos no quadro de sua respectiva cultura e sistema social.

Aqueles autores estavam à procura de um método adequado para investigar "estruturas" em "processo", "sistemas" em "operação", por isso recorreram à história política descritiva e concentraram a análise nas estratégias da vida

cotidiana. O método de estudo de caso detalhado ou de "análise situacional" que contribuíram para elaborar serviu-lhes de instrumento para captar "ações" e "representações" conjuntamente, ver idéias transformadas em práticas concretas e serem empregadas em situações de conflito, no sentido de legitimar algumas condutas e valores e denegrir outros, acentuar ou apagar diferenças. Essas contribuições, somadas à análise de Leach sobre sistemas políticos birmaneses (Leach, 1970 [1954]), sugeriram enfim que o dinamismo central dos sistemas sociais e culturais seria dado pela atividade política, por indivíduos competindo entre si por poder, honras e recursos materiais, num quadro de referência estabelecido por normas culturais ambíguas e freqüentemente conflitantes, manipuladas em situações específicas.

Esses estudos, ao resgatarem o "ator" das generalizações abstratas, apontaram a relevância de se utilizar unidades de análise compostas por indivíduos e suas estratégias num dado complexo sócio-cultural. As preocupações em preservar as especificidades da abordagem antropológica foram posteriormente criticadas e abandonadas, em favor de estudos de caso informados por uma perspectiva histórica e movidos por uma disposição de inter-relacionar conhecimentos das várias disciplinas de ciências sociais. (9)

(9) Essa tendência foi uma reação aos enfoques exclusivamente concentrados no exame dos conflitos em nível local e nas interações face a face, sem considerar os contextos sócio-econômicos mais amplos e a análise

O uso desse instrumental de análise apresenta alguns desdobramentos problemáticos, porém. Há, de um lado, o risco de reificar o indivíduo manipulador, como sucede, por exemplo, na vertente transacionalista exemplificada pelos trabalhos de Barth (1959;1966) e Bailey (1969). Essa perspectiva considera que as relações sociais de modo geral são governadas por um cálculo individualista, racional e egocêntrico de reciprocidades, constituindo uma espécie de contabilidade de prestações e contraprestações valorizadas na forma de bens e serviços úteis. Daí deriva uma abordagem centrada na figura ideal do "homem político" continuamente voltado à maximização de seu poder. (10) Em oposição a essa tendência, procura-se ressaltar neste trabalho que o cálculo estratégico na competição política não pode ser adequadamente pensado sem a necessária referência a processos simbólicos de elaboração e reelaboração de identidades, os quais conferem ordem e sentido ao fluxo de alianças e oposições. (11)

histórica. Ver, a propósito, Wolf (1956, 1966), Asad (1972), Vincent (1978).

(10) Para Barth (1966:4), a noção de transação impõe o reconhecimento de um processo social fundamental, analisável como um jogo de opções estratégicas em que os atores sociais "procuram sistematicamente assegurar que o valor que obtêm é maior do que o valor que perdem". Bailey (1969) nesses termos, argumentou que toda interação política poderia ser analisada com um jogo orientado pela maximização de poder, independentemente do contexto cultural em que ocorre.

(11) Considere-se, a propósito, estas observações de Turner (1974:140): "A política, em arenas ou em qualquer outro lugar, não é apenas um jogo. É também idealismo, altruísmo, patriotismo (que nem sempre é o último refúgio dos canalhas), universalismo, sacrifício do interesse próprio etc. Radcliffe-Brown considerava 'valores' e 'interesses'

Outro problema com a análise inspirada na noção de "drama social" pode ser caracterizado como uma espécie de vício de origem funcionalista-estrutural. Alguns estudos nessa perspectiva mostram os indivíduos alterando seus comportamentos e atitudes em função das situações, mas a ocorrência das situações e as alterações nos papéis parecem obedecer a uma sequência e um repertório fixos, cujos desenlaces são mais ou menos previsíveis e apontariam, de alguma maneira, para uma visão preconcebida de "equilíbrio social". (12) Na gestão petista de Diadema, ao contrário, os atores se deparam com um fluxo de situações novas, não previstas, que os leva a redefinir continuamente seus scripts. Os atores recriam suas identidades por meio de comparações e confrontos consecutivos, em busca do "poder"

como termos intercambiáveis, como modos diferentes de dizer a mesma coisa; mas do ponto de vista dos atores humanos não é assim. As pessoas podem morrer por valores que se opõem a seus interesses e promover interesses que se opõem a seus valores. E é esta resultante prática no comportamento que nos interessa."

(12) Assim, Gluckman (1974 [1954]), acentuando que "todo sistema social é um campo de tensões, cheio de ambivalências, cooperações e lutas contrastantes", ambicionou elaborar uma teoria que desse conta da realização do equilíbrio e da integração sociais por meio da expressão institucionalizada do conflito. No mesmo sentido, Turner (1957:129) afirmou que os "dramas sociais" exibiam as tensões subjacentes ao sistema social e seriam capazes de pôr o conflito "a serviço da afirmação da unidade do grupo". Turner propôs (op. cit.:91-92) um padrão processual para a interpretação dos dramas sociais com quatro fases: ruptura das relações sociais; montagem da crise; execução pública de rituais de reparação ou desagravo; desfecho do "drama", com a reintegração do grupo ou o reconhecimento de um cisma irreparável. A mesma discussão foi retomada por Swartz, Turner e Tuden (1966:32-39), cujo padrão, desta feita, compunha-se de cinco fases, culminando na "restauração da paz".

de fazer com que a administração corresponda a uma "nova" (e imprecisa) postura política.

Tendo em conta essas ressalvas e dificuldades, procuro caracterizar a interação competitiva envolvendo vários personagens como uma **luta**, cujos movimentos correspondem, às vezes, a um jogo regido por regras "normativas" e "pragmáticas", como sugere Bailey (1969), mas onde se manifestam freqüentes desacordos em relação à "verdadeira" compreensão dos objetivos perseguidos e das próprias regras de competição. As discordâncias remetem a distintas concepções sobre o sentido e a finalidade de um governo petista, correspondendo a expectativas variáveis acerca do papel do governante, dos representantes legislativos, do partido e das associações populares.

Para dar um pouco de substância a essas considerações metodológicas introdutórias e também auxiliar a leitura do trabalho, farei uma breve apresentação dos principais personagens e de seus dilemas. O principal problema do **prefeito**, o sindicalista Gílson Menezes, era o de dar uma identidade específica à sua administração, a fim de marcar diferenças em relação à política local anterior. Todo o seu esforço pareceu orientar-se no sentido de evitar que os limites da ação política e administrativa ao nível municipal fossem percebidos pelo eleitorado como manifestações da "incompetência" do governo petista. Desse modo, o prefeito

foi sempre mais sensível à dificuldade de manejar os conflitos provocados pela "participação", tendo tentado, por conseguinte, conservar a "participação" como traço distintivo da gestão, submetida a regulamentos institucionais mais específicos, ao mesmo tempo em que desenvolveu uma estratégia de atendimento de demandas pontuais como meio de ampliar sua base de apoio.

A orientação do prefeito sofreu a oposição dos grupos de esquerda integrantes do diretório municipal do PT e de alguns técnicos e intelectuais petistas vindos de fora de Diadema para compor o quadro administrativo. Os grupos de esquerda sustentaram a candidatura de Gilson Menezes, na expectativa de que este aderisse definitivamente às suas idéias sobre luta sindical, vanguarda partidária e quanto ao caráter da administração. Sentiram-se traídos quando Gilson se aproximou de outras tendências petistas para compor o quadro de primeiro e segundo escalão. Sua visão política privilegiava a militância operária de vanguarda; depois, veio a enfatizar a união potencial das massas pobres em função das carências urbanas. Tentaram viabilizar a mobilização popular estimulando o antagonismo em relação à prefeitura e ao prefeito, aliando-se, em dadas ocasiões, com alguns técnicos "de fora".

Os técnicos "de fora" eram, a princípio, aliados do prefeito contra as correntes "radicais" do diretório. De modo geral,

sua atividade procurava articular o atendimento de demandas específicas com uma perspectiva político-pedagógica, segundo a qual a "organização popular autônoma" consistiria numa etapa necessária à implementação de serviços e melhorias públicas. Os técnicos que integraram o Departamento Municipal de Planejamento foram os que mais se opuseram à política de atendimento de demandas pontuais praticada pelo prefeito; demitiram-se coletivamente em maio de 1984, após um ano e quatro meses de governo. Já alguns técnicos ligados ao Departamento Municipal de Saúde e Higiene, em particular o seu diretor, mantiveram-se aliados ao prefeito até o momento em que emergiram as disputas internas no PT pela sucessão municipal, em 1988.

A cúpula do PT é também um personagem importante nos acontecimentos. A direção partidária, sob o impacto do desempenho geral frustrante do partido nas eleições de 1982, redefiniu seu projeto político como uma "volta às bases". Foi obrigada a intervir, meio a contragosto, nas disputas internas de Diadema, devido à solicitação constante do diretório municipal e de alguns intelectuais e técnicos "de fora". Não conseguiu erigir-se, porém, numa instância de arbitragem legítima dos conflitos internos.

* * *

Caberiam talvez algumas palavras sobre o personagem-autor, o antropólogo. Esta pesquisa foi iniciada em março de 1983, quando pela primeira vez estive em Diadema, no Paço Municipal, travando contato com a cientista política Maria Helena Moreira Alves, que exercia então o cargo de diretora de Relações Públicas no Gabinete do Prefeito. Até outubro de 1985 fiz intermitentes deslocamentos para Diadema, onde fiz entrevistas com protagonistas e informantes, gente da política local e do PT, pesquisei material jornalístico na sala da Assessoria de Imprensa do Gabinete, assisti a comícios, reuniões, assembléias, encontros, seminários, sessões da Câmara, consultei material relativo à história política do município nos arquivos do Legislativo — colhi, enfim, o material diverso e desigual que sustenta a história aqui contada.

Quando comecei a pesquisa, tive a intenção de elaborar uma espécie de registro "histórico" da primeira experiência administrativa do PT. Queria dirigir a atenção para as novas formas de relacionamento governo municipal-população que, supunha, seriam estabelecidas através dos canais de participação popular. Elaborei um projeto de pesquisa em que me propunha discutir as mudanças no exercício do papel de intermediação política em nível municipal, focalizando o conflito que imaginaria existir entre os representantes da

"política tradicional" e as novas lideranças populares em ascensão.

Desde as primeiras visitas a Diadema, porém, saltava aos olhos que o conflito interno entre os próprios petistas era tão ou mais acentuado do que o que opunha o PT à política até então vigente no município. A responsabilidade do PT em organizar e conduzir o governo não somente despertava as ambições mais despropositadas, como também punha em evidência a dificuldade de caracterizar comportamentos políticos com os rótulos habituais da retórica de esquerda, como "tradicionalismo", "clientelismo", "populismo", "autonomia", "participação". No fundo, era o próprio sentido de uma política de "transformação" e "libertação" que estava em jogo. Devo admitir, porém, que a recolocação da questão nesses termos não foi um processo tranquilo, e provocou mudanças na minha própria maneira de pensar a política e os políticos.

Minha interação com os sujeitos investigados tampouco foi tranquila. A apresentação como "pesquisador" e a colocação franca dos objetivos da pesquisa nem sempre abriram portas, logo das primeiras vezes. Em alguns casos (poucos, é verdade), essas portas jamais se abriram. A dificuldade evidente era o clima de ressentimento entre os agrupamentos petistas rivais, e eu a contornei como pude. É claro que mantive um tipo de contato diferenciado com os vários

sujeitos que protagonizaram as histórias aqui contadas, e de alguma maneira o produto final deve trair afinidades ideológicas, preferências e antipatias do pesquisador. Essas considerações acerca da interação do antropólogo com seus sujeitos de pesquisa, relações que variam do amor ao ódio, são inevitáveis nas monografias, mas quase sempre são tratadas como problemas éticos. Na verdade há aí questões teóricas complexas, referentes à natureza do conhecimento produzido sob essas circunstâncias: uma reflexão desse tipo, porém, será aqui lembrada apenas por sua ausência. (13)

* * *

O trabalho divide-se em cinco capítulos. Os três capítulos iniciais representam um esforço de contextualização histórica para a análise da primeira gestão petista. O uso do instrumental antropológico de análise de processos políticos em nível local, nestes capítulos, contribui para relativizar, para a situação de Diadema, algumas proposições genéricas que se referem a poder local, à emergência dos movimentos sociais, ao discurso ideológico de valorização da "participação" e à formação e desenvolvimento do Partido dos Trabalhadores.

O capítulo 1 ("Poder local, representação e participação"), ao mesmo tempo em que é uma resenha de algumas das

(13) Uma reflexão sugestiva, nesse sentido, é a de Cardoso, R. (1986).

principais reflexões teóricas sobre a política nos municípios e suas relações com os poderes governamentais centrais no Brasil, procura elaborar uma discussão sobre a emergência da questão da "participação popular" como mecanismo democratizador e regenerador da administração pública, relacionando-a com o contexto autoritário e com a desqualificação do sistema representativo.

O capítulo 2 ("Pioneiros e especuladores: política e suburbanização em Diadema") procura rever, de uma perspectiva dinâmica, as considerações gerais anteriormente apresentadas sobre poder local e suas relações com os poderes centrais, descrevendo a história política e o processo de suburbanização de Diadema com base nas carreiras de suas principais lideranças.

O capítulo 3 ("A estrela sobe: o PT em Diadema, da formação à vitória em 1982") ressalta aspectos da organização do PT em Diadema (referindo-os em parte à estruturação do partido na região metropolitana de São Paulo), de sua inserção na vida política local e da campanha petista no município em 1982, oferecendo ao final uma interpretação do processo eleitoral e da vitória do PT em Diadema em 1982.

Os dois capítulos restantes ocupam-se diretamente da descrição e análise da luta política junto à primeira gestão petista e as diferentes políticas implementadas em nome da

"participação", com vistas a exibir o fluxo de disputas internas que marcaram a gestão (especialmente nos seus dois primeiros anos) e a dinâmica dos atores na reelaboração de seus **scripts** e na recomposição de suas identidades.

O capítulo 4 ("O partido contra o governo") discute a série de disputas pelo controle político da administração, opondo as facções petistas locais articuladas em torno do prefeito e do diretório municipal do PT e envolvendo ainda a cúpula do PT e os intelectuais e técnicos "de fora" integrantes do quadro funcional. A análise se concentra nos dilemas postos, de um lado, pela exigência, feita pelo partido à administração, de fidelidade aos princípios programáticos e, de outro, pela necessidade de implementar um governo viável, eficaz e com sustentação popular. Procuro mostrar como esses dilemas traduziram-se inicialmente na oposição entre as figuras "prefeito do PT" e "prefeito da população de Diadema", ressaltando como o prefeito, em particular, foi se empenhando em criar uma margem crescente de liberdade em relação ao partido, com a justificativa de imprimir maior dinamismo e flexibilidade à sua gestão.

O capítulo 5 ("Decifrando a participação") procura mostrar, em ação, diferentes expectativas em torno do papel das organizações populares no governo petista, que se traduziram em diferentes propostas de "conselhos populares", "conselhos de bairros", "comissões de favelados", "comissões de saúde"

etc.. Para os setores de esquerda no diretório municipal, a formação dos "conselhos populares" significava iniciar uma ruptura com o Estado burguês e desencadear a alternativa revolucionária. Para o prefeito, formar "conselhos de bairro" significava introduzir uma alternativa de interlocução direta com segmentos da população com a finalidade de concorrer com o tipo de intermediação realizado pelas forças políticas rivais, marcar a identidade da gestão e cultivar uma base sólida de apoio social. Para os intelectuais e técnicos "de fora", as "comissões" de favelados, de saúde etc., deveriam implementar as propostas de democratização nas relações entre população e governo e de educação política das massas. As diversas seções do capítulo procuram problematizar essas diferentes visões e seus enfrentamentos no âmbito do governo petista (excluindo uma análise da reação da população). Assim, são focalizados: a tentativa de constituição de "conselhos populares" com base na perspectiva da militância de esquerda do PT local; a "pedagogia participativa" dos técnicos e intelectuais petistas aplicada ao programa de urbanização de favelas -- o qual recebeu a mais extensa discussão, em vista do elaborado discurso "inovador" que o sustentou e do alcance das rupturas que engendrou; as alternativas de participação seguidas pelo Departamento Municipal de Saúde; e os "conselhos de bairro" para discussão do orçamento municipal, formados a partir de 1984, que foram as experiências

participativas da preferência do prefeito. A análise retorna, por fim, aos atores e retoma os contrastes e as mudanças em suas respectivas identidades ao longo do processo.

Capítulo 1

PODER LOCAL, REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO

Nas duas últimas décadas, a temática do poder local entre nós fez emergir questões relacionadas aos movimentos reivindicativos de segmentos das camadas populares, em especial no meio urbano, discutindo-se o papel de formas de organização e mobilização de base diversas, como as associações de moradores e os grupos "comunitários" de inspiração católica, ligados à chamada "Igreja popular".

Tais questões, colocadas na ordem do dia, no curso dos anos 70, diante do progressivo desgaste dos governos militares e do relativo fortalecimento das manifestações de oposição na "sociedade civil", ensejaram reflexões críticas sobre o elitismo autoritário da vida política brasileira e todo um debate acerca de alternativas políticas e administrativas de descentralização e participação popular. Boa parte dessa última discussão foi alimentada pela divulgação de experiências alternativas de administração municipal ocorridas nos anos 70, como as de Lages (Santa Catarina), Boa Esperança (Espírito Santo) e Piracicaba (São Paulo), que inspiraram grandemente as plataformas da oposição nas eleições de 1982.

Essas preocupações pareceram marcar uma verdadeira guinada em relação aos estudos de poder local feitos no passado, até os anos 60. (14) Ali o centro da análise eram as elites formadas por famílias e redes de parentelas que disputavam entre si o controle local das fontes de empregos e recursos públicos, exploravam e submetiam populações rurais pobres, passivas e obedientes, convertendo os municípios em domínios privados de poder. Modelo dessa análise é o clássico estudo do "coronelismo", feito por V. Nunes Leal (1975 [1949]). (15) O voto de cabresto, o mandonismo, a política de clientela, assim como as lutas sangrentas e mortais entre clãs políticos do interior, eram temas recorrentes desta literatura, (16) que suscitara ainda discussões sobre o caráter da ideologia do "favor", cimento das transações locais entre patronos (potentados) e clientes (população em geral), como uma possível concepção nuclear na cultura política brasileira.

Do ponto de vista da evolução das relações entre Estado e sociedade no Brasil, estes distintos enfoques da temática do poder local colocam-nos defronte a dois conjuntos de interpretações aparentemente contrastantes.

(14) Essa periodização é um desenvolvimento das indicações de Feldman-Bianco (1984).

(15) Ver ainda Faoro (1979 [1958]), Queiroz (1969), Carone (1970, 1972), Brasileiro (1973a).

(16) Ver, além dos citados, Costa Pinto (1949), Carvalho Guimarães (1956), Silva (1957, 1960), Portela Santos (1961), Carvalho (1968).

Os estudos mais antigos indicavam que as instituições governamentais e os partidos políticos haviam funcionado como os grandes elos de ligação entre o poder local e os poderes centrais (Harris, 1971; Shirley, 1977); que lideranças locais ("coronéis") desempenhavam o papel de "mediadores" entre o Estado e as populações no município (Nunes Leal, 1975 [1949]; Cintra, 1974); e que a mobilidade social, sobretudo nas cidades menores, assentava-se principalmente na arena política (Shirley, 1977). Em face dessas estruturas sócio-econômicas locais relativamente rígidas, tornava-se inteligível a persistência dos chefes políticos e da política de clientela: quase toda fonte de poder e "progresso" local era uma concessão dos governos centrais (federal ou estadual) em troca de votos, e todo chefe político local precisava maximizar sua autoridade pessoal e os recursos sob seu controle -- principalmente a nomeação para cargos e empregos públicos -- para também obter o maior número possível de votos. As relações políticas eram, pois, estabelecidas mediante um sistema de promessas e recompensas vinculando o representante do poder central e o chefe local, de um lado, e este e o eleitor, de outro, em que se negociavam, nos termos de um contrato pessoal, benefícios bastante concretos em troca de votos.

Em contrapartida, o enfoque mais recente do poder local deixou de lado todas aquelas formas de mediação política e

se concentrou na análise das mobilizações das camadas populares reivindicando seus direitos **diretamente** ao Estado. O engajamento político e intelectual contra o autoritarismo levou a uma interpretação do ressurgimento dos movimentos sociais, do sindicalismo operário, das comunidades eclesiais de base e até dos diversos movimentos libertários de contestação cultural, como manifestações de uma sociedade civil desafiadora que, independentemente das instituições políticas, pressionava "de fora" o Estado autoritário a reajustar seu funcionamento. Do ponto de vista do pensamento político mais à esquerda, em particular, essas formas de organização "comunitária" e de ação direta foram vistas como alternativas para uma prática social autônoma e politicamente inovadora, combinando o estímulo à iniciativa pessoal com a valorização do coletivo e a ênfase na democratização das relações pessoais. (17) A "participação" foi a palavra de ordem que sintetizou essas novas aspirações políticas, criticando a racionalidade tecnoburocrática e afirmando a capacidade do povo para, através de sua vivência e bom senso, contribuir na solução de seus próprios problemas.

(17) A bibliografia que segue essa linha de análise é extensa e se encontra parcialmente resenhada em Jacobi (1980) e em Kowarick (1987). Ver, entre outros, Moisés (1978), Singer (1980), Jacobi e Nunes (1983), Jacobi (1985). Para abordagens alternativas, Santos (1977; 1981); Boschi e Valladares (1983a; 1983b). Para análises críticas, Cardoso, R. (1983), Durham (1984b), Boschi (1987), Kowarick (1987).

Foi nesse contexto de valorização da participação popular -- como meio de regenerar a administração pública e torná-la sensível às necessidades das massas carentes -- que ganharam relevo as mencionadas experiências alternativas de administração municipal. A idéia era considerar o município como o local estratégico para que se operasse, a partir da base, toda uma transformação na mentalidade político-administrativa nacional num sentido favorável à democracia. Na introdução a seu famoso livro sobre a administração municipal de Lages, M. M. Alves (1980) exprimiu bem essa expectativa, ao escrever que:

"...dificilmente poderíamos superar os obstáculos ao desenvolvimento do povo brasileiro, no geral, se não déssemos importância à maneira como esses obstáculos se erguem, são reforçados ou são superados nas menores unidades políticas que temos, que são os municípios. Se os prefeitos não funcionam, como podemos esperar que funcionem os governadores e o presidente da República? Se a democracia não é assumida como tarefa do dia-a-dia, rente à vida dos menores núcleos populacionais, como poderemos contribuir para que seja uma bandeira tão firmemente empunhada pela maioria que seu assassinato por grupelhos ditatoriais ou fascistas se torne impraticável?" (Alves, M. M., 1980:14)

A diversidade entre os dois conjuntos de interpretações sobre o poder local se justifica, num primeiro momento, por se tratarem de estudos realizados em locais e períodos diferentes. Deve-se lembrar que a literatura mais antiga, embora na maior parte dedicada à análise de casos particulares e, com algumas exceções, pouco interessada nas questões relativas a processos de desenvolvimento econômico

e político, apontava os fatores macroestruturais que tendiam a enfraquecer a estrutura de poder "coronelista": a urbanização, o desenvolvimento das comunicações, o crescimento demográfico, a expansão do mercado interno, a industrialização. (18) Se levamos em conta a evolução desses fatores no país, nas últimas décadas, constatamos de fato que os tempos são outros e obrigam a colocar em outros termos a problemática do poder local.

Esse novo caminho foi tentado em alguns estudos das organizações populares e sua relação com os políticos e os representantes do poder público, quando procuraram refutar a noção que retratava a população pobre como politicamente passiva e dependente, mostrando que as camadas populares urbanas manipulam a dispensa de favores por parte dos "patronos" e são capazes de defender seus interesses com desenvoltura em negociações com os políticos e os representantes do Estado. (19)

Entretanto, se o foco de análise mudou e as interpretações se sofisticaram, velhas questões retornam periodicamente ao centro do debate político: a persistência da ideologia do favor e das práticas da política de clientela no meio urbano; a deterioração do sistema representativo e da

(18) Foi marcante, nesse sentido, o trabalho de Vilaca e Albuquerque (1988 [1965]). Ver ainda Silva (1960), Cintra (1974).

(19) Ver Santos (1977; 1981), Valladares (1976), Zaluar (1982; 1985), Jacobi (1985), Cardoso, R. et al. (1986; 1988; 1989).

solidariedade grupal ou classista por motivações personalistas, fisiológicas, clientelísticas; a ausência de uma "cultura política" de valorização da cidadania e da democracia; e assim por diante.

A persistência dos debates sobre o clientelismo e a falta de "cultura política" nas grandes massas no Brasil prende-se, de um lado, à persistência de representações teóricas que enfatizam as condições de pobreza como o principal obstáculo à ação coletiva e autônoma das camadas populares, à elaboração de sua visão crítica da sociedade e sua sujeição a (ou sua conivência com) estratégias de dominação das elites. Uma crítica extensa dessas interpretações e representações, tomando análises sobre a cultura e o comportamento político das populações pobres urbanas, foi realizada por Zaluar (1985:33-51).

Na breve resenha que se segue, procuro fazer uma reflexão mais modesta e sob um ângulo diferente, no sentido de identificar, na evolução do pensamento político que se debruçou sobre o poder local, uma conexão entre os perenes debates sobre a política de clientela e a persistência de uma visão crítica do sistema representativo. Procuro explorar os nexos entre a desqualificação do papel dos políticos e da representação política -- recorrentes na história política brasileira, mas acentuadas no regime autoritário militar -- e a formulação recente do ideário da

"participação". Tais considerações estão articuladas, em grande parte, pelas sugestões de Lamounier (1981):

"Coronéis" e "populistas"

O célebre estudo de Nunes Leal mostra o "coronelismo" como um compromisso entre o poder público e o declinante poder privado dos chefes políticos locais, na República Velha (1989-1930). Esse compromisso seria "resultado da superposição de formas desenvolvidas do regime representativo" -- entre os quais a extensão do direito de voto aos trabalhadores rurais -- "sobre uma estrutura econômica e social inadequada", que mantinha as populações rurais em situação de dependência econômica, política e social em relação ao patrão-benfeitor, o "coronel" (Nunes Leal, 1975:20).

O compromisso se expressava na concessão, por parte do governo central, de "carta branca ao chefe local governista (de preferência, o líder da facção local majoritária) em todos os assuntos relativos ao município", em troca de "incondicional apoio aos candidatos do oficialismo nas eleições estaduais e federais", que o coronel prestava através do comando de um lote de "votos de cabresto" (Nunes Leal, 1975:50). Desse compromisso fundamental, segundo Nunes Leal, provinham as características secundárias do sistema,

como "o mandonismo, o filhotismo, o falseamento do voto, a desorganização dos serviços públicos locais" (Nunes Leal, 1975:20).

Como se sabe, o federalismo estabelecido pela República Velha concedia aos estados autonomia para manterem suas próprias forças militares, contraírem empréstimos no exterior e se beneficiarem dos impostos sobre exportações. Tais medidas favoreciam diretamente os grandes cafeicultores e o estado de São Paulo, o que mais produzia e exportava café. Para salvaguardar os interesses da oligarquia cafeeira -- que já controlava o comércio, os bancos, o transporte e o mercado de trabalho livre -- e precisava garantir a aplicação de uma política econômica voltada à proteção do café -- articulou-se o mecanismo centralizante da "política dos governadores", com base no comando da "política dos coronéis". Esse arranjo reconhecia a supremacia nacional de São Paulo e, em menor extensão, Minas Gerais, no controle da máquina federal, beneficiando em troca as oligarquias estaduais com a perpetuação no poder regional, através de mecanismos de controle dos processos eleitorais e de ratificação dos eleitos (pelas "Câmaras de Verificação de Poderes") para todos os níveis de representação (municipal, estadual e federal), que permitiam excluir sistematicamente toda oposição (Carone, 1972). O domínio dos votos, assentado, em última análise, na estrutura agrária que produzia os "votos de cabresto" dos chefes municipais,

possibilitava aos governadores decidirem a composição das câmaras estaduais e federal e a eleição do presidente da República (Queiroz, 1969). E os chefes locais, para conservarem-se no poder, tinham não só que oferecer seus votos à oligarquia estadual dominante como também destruírem potenciais competidores no seu próprio curral.

A falsificação das eleições, a distância entre os supostos ideais de cidadania baseados no sufrágio ampliado e as práticas eleitorais da República Velha eram fatos notórios e criticados por estadistas, legisladores e comentadores políticos da época. Resumindo o teor das críticas ao modelo republicano de 1891, Lamounier (1981:238) observou elas procuravam ressaltar o "artificialismo" da representação política, mostrando a completa inutilidade das reformas legais destinadas a controlar a interferência da polícia e das facções locais nos processos eleitorais: "Com ou sem essa interferência, diziam, o resultado seria mais ou menos o mesmo, dada a exigüidade da elite dirigente, o analfabetismo, os vínculos de dependência econômica do eleitorado rural em relação ao latifúndio etc."

A revolução de 30 erigiu como um de seus ideais máximos "a moralização e o aprimoramento do sistema representativo", e tomou uma série de medidas nesse sentido, como a adoção de um sistema de voto proporcional, a extensão do direito de voto às mulheres e a criação de tribunais eleitorais. "Não

obstante", escreveu Nunes Leal, "permaneceu o fato fundamental da influência governista na expressão das urnas" sob a ação de "certas influências que de qualquer forma se manifestariam, ainda sob a lei eleitoral mais perfeita": o "governismo dos chefes locais" que, com minguada receita pública, "não encontram saída satisfatória para seus interesses pessoais ou para o bem de suas localidades senão o conformismo político com a situação dominante no Estado"; e "a sujeição do eleitorado do interior, especialmente do rural, a esses mesmos chefes, como consequência direta da nossa estrutura agrária, que deixa o trabalhador do campo ignorante e desamparado" (Nunes Leal, 240-249).

Todo esse processo de ordenação institucional do Estado brasileiro que se desencadeia a partir de 1930 pode ser visto como um modo de operar a centralização governamental ao lado de uma fórmula jurídica geral de legalizar o poder dos chefes municipais. Essa é a sugestão de Lamounier, quando discute o significado do regime representativo naquele momento de consolidação do Estado nacional. Para Lamounier, o problema básico que então se apresentava aos setores política e intelectualmente decisivos do país era o de instituir os procedimentos formais dos quais resultariam os atributos necessários para designar quem poderia falar ou fazer em nome de outrem — o que, nos termos de Hanna Pitkin, equivale ao sentido primeiro da noção de

representação como "autorização". (20) O sistema eleitoral-representativo apresentaria assim a **generalidade** e a **incerteza** necessárias para "organizar politicamente espaços relativamente grandes com a ajuda de meios de uma civilização não desenvolvida" (Hintze, 1968 apud Cintra, 1974:31) e regular formalmente disputas em torno de ambições sucessórias. Segundo Lamounier (1981:240):

"Por mais que o controle coronelístico do eleitorado rural, baseado em relações de chefia e dependência econômica, na fraude ou na violência pura e simples, anulasse em grande parte essa característica de generalidade e incerteza, o mecanismo representativo era ainda assim preferível a uma mera 'legalização dos caciques'. Por quê? Pela razão ao meu ver evidente de que o poder central sequer dispunha de força para essa legalização. E por que não? Porque a designação pura e simples, ou seja, a entrega do controle total das localidades a indivíduos ou facções especificamente designadas corresponderia na prática a autorizar à facção escolhida a total exclusão das demais. Sabemos todos que, em muitas regiões do país, isso equivaleria a deflagrar um sem-número de pequenas guerras civis, frustrando precisamente o objetivo principal, que era o de conter a beligerância generalizada."

Com efeito, o sistema "coronelista" — como expressão do encontro entre uma ordem social rural, vigente no interior e nas regiões isoladas, com as necessidades dos setores

(20) Hanna Pitkin, em *The concept of representation*, elabora quatro interpretações para a noção de "representação" política, envolvendo diferentes tipos de vinculação entre representante e representado: como autorização formal; como expressão descritiva; como expressão simbólica; como modalidades de atuação (apud Kinzo, 1980). Reinterpretando Pitkin, Lamounier (1981) e Kinzo (1980) afirmam que a concepção de representação como "autorização formal" (posse de atributos representativos que resultam de um procedimento formal preestabelecido) é lógica e historicamente precedente às demais, servindo para exprimir "o problema irreduzível de toda comunidade política" tal como foi colocado originalmente por Hobbes: a constituição de uma autoridade consentida.

dinâmicos e dominantes na sociedade e na economia nacionais (Cintra 1974:50) --, permaneceu articulado ao federalismo praticado depois de 1945. Nas regras do jogo político durante o período democrático de 1946 a 1964, a política partidária constituiu um sistema vertical de trocas envolvendo os vários níveis de governo. Do ponto de vista da política municipal, papel importante nesses intercâmbios era desempenhado por deputados estaduais e federais, agindo como lideranças regionais na intermediação de recursos e benefícios para as localidades, em troca de apoio eleitoral. Lideranças locais, por outro lado, continuavam competindo pelo controle dos votos e pela precedência na distribuição das prebendas oficiais, mediante o sistema pessoal e concreto de promessas e recompensas característico da "política de clientela" (Shirley, 1977; Feldman-Bianco, 1980).

O sistema vertical de trocas políticas determinava uma clivagem básica na política municipal do período, contrapondo os beneficiados ("situação") e os excluídos ("oposição") dos favores governamentais. Daí o caráter faccional endêmico da política em nível local. A impossibilidade de se reunirem todos na "situação" provinha tanto da persistência de conflitos antigos e insolúveis como do fato evidente de que as prebendas governamentais não eram suficientes para todos. Por outro lado, a dinâmica da competição política ao nível local era determinada pela

impossibilidade de os prefeitos se reelegerem é pelo recurso legal à criação de novas unidades administrativas pela partilha dos territórios municipais.

A criação de novos municípios vinha sendo regulamentada por dispositivos legais desde o período final do Estado Novo. Estabeleceu-se então a vinculação da divisão administrativa dos estados à divisão judiciária, ambas sendo efetuadas simultaneamente, por quinquênio. As regras para a criação de distritos e municípios, suas alterações territoriais, instalação e extinção competiam aos governos estaduais. Após 1946, as Assembleias Legislativas assumiram o poder de decidir sobre as questões relativas à organização dos municípios. De modo geral, as leis prescreviam que povoados que satisfizessem determinadas exigências mínimas quanto a território, população e renda poderiam pleitear sua elevação a distrito. O pedido era encaminhado à Assembleia Legislativa pela respectiva prefeitura municipal. Por sua vez, os distritos que preenchessem outros requisitos legais similares poderiam requerer sua conversão em municípios. Nesses casos, a Assembleia Legislativa costumava determinar a realização de um plebiscito, cujo resultado serviria de orientação à decisão final. (21)

(21) Ver Lordello de Mello, 1971.

Durante o período democrático de 1946 a 1964 houve um notável crescimento no número de municípios em todo o país (ver tabela 1.1). Do ponto de vista dos governos estaduais, a criação de novos municípios representava a ampliação do espaço de manobra para o exercício do poder de patronagem, posto que se tratava de um recurso legal para que facções aliadas do esquema de poder vigente em nível local tivessem acesso às prebendas oficiais. O mecanismo de formação dos municípios tendia a provocar fissões sucessivas, em virtude da própria disputa dos favores governamentais (Gross, 1973).

Tabela 1.1 -- Crescimento do número de municípios no Brasil 1940 /1980.

Censos anuais	Número de municípios
1940	1.574
1950	1.890
1960	2.766
1970	3.952
1980	4.070*

Adaptado de Gross, 1973.

* Estimativa IBGE, incluindo municípios em instalação.

A realidade política do período democrático de 1946 a 1964 seguiu alimentando as críticas à estreiteza e à falta de fidedignidade do sistema representativo entre nós. A principal reflexão crítica acompanhava as preocupações de Nunes Leal com a persistência de um "apartheid político-eleitoral" entre o interior e os grandes centros urbanos (Lamounier e Kinzo, 1978). Pesquisas de sociologia eleitoral

nos anos 50 tentaram determinar a qualidade do voto e o impacto político dos processos eleitorais através da categorização contrastante entre "política ideológica" e "política de clientela", subsumindo a esta última a política "populista". (22)

A crítica dessa abordagem (Soares, 1965; Weffort, 1978) procurou mostrar que partidos e lideranças "populistas" tinham bases sociais e ideológicas diferenciadas e que a experiência "populista", como um todo, correspondera a um processo de expansão da cidadania e da participação política. Weffort, em particular, ressaltou as descontinuidades entre o coronelismo rural e o populismo urbano em termos da dimensão diferenciada das relações estabelecidas entre líderes e massas, nos dois casos e nos distintos compromissos políticos que exprimem (Weffort, 1978:28), acentuando que, no caso do populismo, o conteúdo político essencial da relação paternalista entre líder e massas é "o reconhecimento da cidadania das massas, o reconhecimento de sua igualdade fundamental dentro do sistema institucional", igualdade comprovada pela "relação-

(22) Essa concepção aparece marcadamente nos trabalhos dos investigadores "nacionalistas" e "desenvolvimentistas" do ISEB, como Jaguaribe (1962a; 1962b) e Guerreiro Ramos (1961), "para quem a representatividade só se poderia instaurar efetivamente caso os partidos se tornassem ideologicamente diferenciados em torno das grandes questões do desenvolvimento econômico, do planejamento e do papel do Estado" (Lamounier e Kinzo, 1978:12). Para aqueles autores, o "populismo" seria um fenômeno não-ideológico, associado a formas sociais pré-capitalistas ou "atipicamente capitalistas" (Debert, 1979:1).

de identidade que as massas estabelecem com o líder , cidadão de outra classe social que se encontra nas funções do Estado" (Weffort, 1978:73).

A essa análise restou o problema de tematizar a abertura à manifestação dos interesses populares sem, entretanto, abandonar a visão crítica do sistema representativo fundada no contraste "ideologia" vs. "clientela". Essa tensão é particularmente aguda nos trabalhos de Weffort, para quem o "populismo" foi "um modo determinado e concreto de manipulação política das classes populares", "uma forma de estruturação do poder para os grupos dominantes" e, ao mesmo tempo, "a principal forma de expressão política da emergência popular no processo de desenvolvimento industrial e urbano" (Weffort, 1978:62-62).

Lamounier (1981:245) considera que a categorização "ideologia" vs. "clientela" acabou por se transformar numa espécie de teoria implícita do processo eleitoral, interpretando-o exclusivamente como "uma oportunidade de aprendizagem e politização" associada aos anseios por uma representação mais autêntica. A decepção com os resultados práticos das eleições no sentido de operar a transformação dos "clientelistas" em "ideológicos", acaba por conduzir à desqualificação, por irrelevância, das questões relativas aos mecanismos eleitorais representativos. Lamounier sugere

ser este o fundo comum do discurso anti-representativo à direita e à esquerda no pensamento político brasileiro.

Pode-se dizer que as práticas político-administrativas do regime autoritário instalado em 1964 contribuíram para reforçar essa desqualificação das questões relativas à representação política. De certo modo, o contexto autoritário foi um fator importante na gestação do ideário "participativo" que animou os movimentos populares nos anos 70, bem como suas primeiras interpretações teóricas, que os contrastavam às "manipulações" da época populista. As considerações que se seguem tentam elucidar, em linhas gerais, essa conexão.

Autoritarismo e "participação"

O regime instaurado em 1964 promoveu grandes mudanças na estrutura político-administrativa do país. A reestruturação governamental procedeu-se com o objetivo de sustentar a combinação entre desenvolvimento econômico e "estabilidade" política, por meio do fortalecimento do Poder Executivo Federal, hegemonia financeira da União, implantação do "planejamento" nos vários níveis administrativos e estrito controle sobre o processo político, dentro da preocupação de garantir "a eficiência, a racionalidade e a moralidade do processo político-administrativo" (Brasileiro, 1973b).

A Constituição de 1967 atribuiu ao Poder Executivo a competência exclusiva de legislar sobre orçamentos públicos e qualquer matéria financeira. O Legislativo, privado dessa função, ainda teve de se submeter a normas de conduta ditadas pelo Executivo. O texto constitucional também ampliou as possibilidades legais de intervenção federal nos estados e municípios para as necessidades de garantir a segurança nacional, a moralidade pública, a regularidade da situação financeira e a integração às diretrizes governamentais.

A reforma tributária do regime autoritário destinou aos municípios os rendimentos auferidos por dois impostos sob sua competência -- o predial e territorial urbano (IPTU) e o sobre serviços de qualquer natureza (ISS) --, mais as cotas regulares do Imposto de Circulação de Mercadorias (arrecadado pelos estados) e dos impostos sobre renda e sobre produtos industrializados (arrecadados pela União), que constituíam o Fundo de Participação dos Municípios. Estas duas últimas cotas eram responsáveis pelo maior montante nos orçamentos municipais e beneficiavam os municípios mais industrializados e mais populosos.

A implantação do sistema de planejamento possibilitou às instituições federais encarregadas de sua organização central multiplicar convênios e programas especiais de

investimentos públicos, por meio dos quais eram efetuadas transferências não-regulares de recursos, segundo formas diversificadas de financiamento, para estados e municípios. No rico estado de São Paulo, essas transferências se faziam através das próprias agências estaduais de planejamento. Essas transferências não-regulares, muitas vezes caracterizadas por grande informalidade de procedimentos, tornaram-se progressivamente mais importantes para a implementação de programas de caráter social nos municípios (Castro, 1987).

No plano político-eleitoral, o regime de 64 extinguiu os partidos políticos até então existentes e instituiu o bipartidarismo, composto pela ARENA (Aliança Renovadora Nacional), representando a situação, e MDB (Movimento Democrático Brasileiro), representando a oposição. As eleições diretas para presidente da República, governadores de estado, prefeituras das capitais e de municípios considerados "área de segurança nacional" foram suprimidas. Conforme expressou Cintra (1974:72), "o legislativo e os partidos políticos tornaram-se adjetivos à máquina governamental, cabendo-lhes sobretudo função legitimadora".

No nível municipal, a competição eleitoral foi mantida, introduzindo-se o artifício da sublegenda, que permitia às diversas facções locais abrigarem-se no partido governista sem impedi-las de disputar entre si o poder local. Do mesmo

modo que os legisladores da revolução de 30, o regime de 64 optou pela manutenção do sistema eleitoral para impor limites formais às disputas locais. Cabe acrescentar que, à medida que se foi acentuando a impopularidade do regime militar, particularmente nas grandes regiões metropolitanas, a montagem criada para induzir maioria governista no plano municipal não impediu que forças emergentes, mas marginalizadas na estrutura política local, utilizassem com sucesso a legenda de oposição (MDB) para deslocar rivais e conquistar posições de poder (Cerruti Rodrigues e Stoll, 1983; Sadek, 1984).

Com o deslocamento do centro de decisões para os "círculos de informação e pressão" (Cardoso, F.H., 1975a) em torno do aparelho burocrático estatal, a competição mais propriamente política, durante a maior parte do regime autoritário, ficou um tanto limitada ao plano das disputas municipais. Mesmo assim, a importância das agências públicas do sistema de planejamento no provimento de recursos para os municípios, paralelamente ao declínio do papel intermediador que, no período democrático pré-64, era exercido pelos deputados federais e estaduais, contribuiu para que funcionários assumissem cada vez mais o papel de intermediários políticos, colocando em segundo plano os representantes eleitos. As alianças "populistas" anteriormente articuladas pelos partidos e representantes eleitos foram substituídas

por outros arranjos políticos de intermediação que passavam por técnicos e burocratas ligados aos governos estaduais e federal (Cintra, 1974).

Estes mecanismos, embora inaugurassem novos espaços de inter-relação entre os representantes do poder público e a população, implicaram, em contrapartida, acentuar a desqualificação do papel dos políticos e da idéia de representação. Isto pode ser melhor observado do ângulo das políticas com finalidades sociais.

A implementação de políticas sociais, durante o regime autoritário, teve um impacto sobre a demanda social por serviços e melhoramentos públicos. A existência de planos sociais e a ação concreta de órgãos e empresas públicas criadas especificamente para prover serviços e equipamentos de consumo coletivo estimulou "expectativas de demanda" (Cardoso, R., 1983:229), seja pelo fato de que esses órgãos, em alguns casos, procederam a um diálogo com a população destinatária das melhorias, seja pelo fato de que cada ação estatal nesse sentido, por si mesma, contribuiu para aumentar a visibilidade da distinção entre os beneficiados e os excluídos do "privilégio" de dispor de serviços regulares de água, energia elétrica, redes de esgoto, escola, transporte coletivo, assistência médica etc.

O processo de centralização e hipertrofia do aparelho estatal, acelerado entre nós durante o regime autoritário, deu certo dinamismo à implementação de serviços públicos. As mobilizações reivindicativas populares dos anos 70 em diante surgiram, em parte, como respostas a esse processo, dando forma às "expectativas de demanda" por ele estimuladas.

A vasta literatura dedicada à interpretação do significado destes movimentos atentou sobretudo para o fato de marcarem a presença popular em confronto direto com o Estado, num contexto de repressão política. Em continuidade à perspectiva de crítica ao sistema representativo, muitas dessas análises sugeriram que, na ausência de canais institucionais, ganhava força a "ação direta e autêntica" das massas populares²³, e acentuavam ainda que o confronto permitia evidenciar os limites da resposta do Estado às reivindicações apresentadas e, nessa medida, questionar a representatividade do poder público. (23)

A melhor parte dessa literatura mostrou, com base em documentação empírica, que as mobilizações reivindicativas contribuíram para produzir um espaço próprio de debate e diálogo entre a população carente e o Estado: vieram à tona formas de interação direta entre os representantes das agências públicas prestadoras de serviços e a população

(23) Ver a bibliografia citada na nota 17.

usuária. Poucos estudos, porém, se preocuparam em salientar as mudanças de orientação no interior da própria burocracia pública, que favoreceram uma postura de diálogo com a população.

Tais mudanças refletiam um processo de "modernização" administrativa, patente no esforço de implementação de políticas sociais. Por outro lado, elas estiveram relacionadas também com o ingresso, nos quadros funcionais, de profissionais universitários de diversas categorias -- arquitetos, médicos, advogados, cientistas sociais -- interessados em acumular experiências em seu campo de trabalho e, ao mesmo tempo, dar um sentido político às suas atividades (Santos, 1977; Brasileiro, 1984; Cardoso, R., 1983). Muitos destes profissionais estavam engajados na oposição ao centralismo e ao regime militar, valorizavam as formas de pressão coletiva e legitimavam a prática da negociação direta com os movimentos populares. Ao mesmo tempo, entendiam que a própria existência de políticas voltadas às necessidades básicas da população, com seus alcances e limites, poderiam ajudar o crescimento quantitativo e qualitativo da mobilização popular. Conforme expressou R. Cardoso (1983:230):

"Apesar de que os nossos planejadores contam com instrumentos muito eficientes para impor suas razões técnicas, não podem deixar de lado as condições de demanda por seus serviços. Não podem, quer porque pagariam um alto custo político, quer porque a própria ideologia da intervenção estatal na área social pressupõe o diálogo. E convém não minimizar este último fator porque é ele que abre

espaço para organismos e funcionários pouco ortodoxos (...), ao mesmo tempo que garante para os movimentos populares o apoio de agentes externos que legitimamente reclamam por uma distribuição mais democrática dos serviços coletivos."

Estes profissionais "pouco ortodoxos", mistos de funcionários do Estado e organizadores de movimentos, contribuíram -- apesar de partilharem do mesmo ideário antigoverno que identificavam nas mobilizações reivindicativas -- para evidenciar um grau de flexibilidade na reação das instituições estatais não previsto nas análises que jogavam todo o peso na politização derivada do embate entre as demandas populares e o governo autoritário e repressivo.

Como já se mencionou, foi nesse contexto que se animou a discussão sobre experiências de democratização da gestão pública, com destaque para o município, em virtude de constituir a esfera de poder público mais próxima do cotidiano das populações. A valorização de alternativas para a administração pública forjadas na interação com a população culminou na bandeira da "democracia participativa". A "participação popular" foi incluída com destaque no repertório dos discursos de oposição ao regime autoritário e converteu-se no grande objetivo de alguns governos democráticos estaduais e municipais eleitos em 1982. (24)

(24) Além do relato pioneiro de M.M. Alves (1980), a participação popular na administração pública foi tema de

Entre nós, o ideário participativo irradiou-se principalmente através do discurso e da prática das Comunidades Eclesiais de Base católicas (CEBs), que durante o regime autoritário detiveram o "monopólio virtual" do trabalho político com as camadas populares (Mainwaring, 1989:232). Para os ativistas católicos, a participação era um direito de intervir na tomada de decisões, bem como uma forma de realização pessoal. "Participar" significava, dessa perspectiva, engajar-se na causa da justiça social, a fim de despertar a consciência das populações oprimidas para a reflexão sobre suas próprias condições de vida e para a proposição de alternativas de solução de seus principais problemas.

O ideário participativo católico rendia tributo ao "saber popular", considerando que o povo sabia quais eram suas necessidades e deveria ser estimulado a formular com autonomia seus próprios julgamentos e estratégias de ação. Por influência desse ideário, as organizações de base deveriam constituir o canal privilegiado de articulação das demandas coletivas. Estas organizações deveriam ficar sob a responsabilidade do próprio povo e conservar independência em relação aos políticos, os partidos e os governos -- se quisessem preservar a expressão autêntica dos interesses populares e evitar que estes fossem desvirtuados pela sua reflexão em Jacobi e Nunes (1983), Cardoso et al. (1986), Castro (1987), Sampaio (1989).

subordinação ao jogo político institucional. (25) Nesse sentido, o ideário participativo católico estimulava a ação "autônoma" dos movimentos populares e a interlocução direta com os centros do poder.

Assim, os movimentos reivindicativos populares apresentaram-se na cena política não como meros "grupos de pressão", mas principalmente como "grupos de solidariedade" (Cardoso, R. et al., 1989), isto é, coletividades vivenciando uma experiência "comunitária" baseada num compartilhar de carências comuns e na afirmação de seus direitos vis-à-vis o Estado. A concepção de "comunidade" preenchia tanto uma função organizacional básica quanto estratégica, na medida em que conservava ocultas as divergências internas freqüentemente ligadas a distintas "tomadas de partido" (Durham, 1984b). Ao mesmo tempo, porém, a proclamação pública desta unidade estática foi também um entrave ao estabelecimento de alianças políticas que ampliassem o raio de ação dos movimentos.

É certo que a ênfase na participação e no controle popular — apesar de toda desconfiança para com a política e os políticos — levou a uma crescente afinidade entre os movimentos reivindicativos inspirados no "basismo" católico

(25) Sobre as Comunidades Eclesiais de Base, a concepção "católico-popular" de participação e o envolvimento político-eleitoral de membros da Igreja, pode-se consultar, respectivamente, Macedo (1986), Mainwaring (1989), Pierucci (1984).

e o nascente Partido dos Trabalhadores (PT), sobretudo na região metropolitana de São Paulo. Mas esta aproximação não foi isenta de tensões e rupturas. Ali onde se estabeleceu uma aliança de caráter mais duradouro -- como, por exemplo, no movimento de saúde da zona leste da capital paulista -- tal aliança tem sido sustentada pela hegemonia reconhecida e incontestada de uma corrente política petista e, ainda, por uma retórica que, enfatizando estar o partido "a serviço" do movimento, busca constituir-los (nem sempre com êxito) como campos separados. (26)

As relações tensas dos movimentos sociais com a política ficam patentes quando se trata da questão da representação; e as dificuldades que daí derivaram têm se reproduzido na própria história do PT (Keck, 1986). O ideário participativo que animou os movimentos partia de uma visão crítica do sistema representativo, comum ao pensamento de esquerda entre nós, que sempre incidia sobre o caráter meramente "formal" da cidadania constituída segundo o critério do sufrágio universal, e reclamava por um adensamento dos vínculos representativos que lhes conferisse maior autenticidade. O ideário participativo visava suprir as deficiências do sistema representativo propondo a substituição da mediação política pela ação direta dos sujeitos conscientes na defesa de seus próprios interesses. Assim como sucedia com os processos eleitorais, a

(26) Sobre o Movimento de Saúde da Zona Leste ver Jacobi (1985), Cardoso et al. (1988; 1989), Martes (1990).

"participação" era vista exclusivamente como uma forma, mais avançada talvez, de educação política das massas. Semelhante processo de "conscientização", porém, segue um ritmo peculiarmente vagaroso e atinge diferencialmente os vários segmentos de cidadãos. Quando reaparecem conflitos e dificuldades no seio da base popular "organizada", estes acabam sendo, novamente, atribuídos à persistência de motivações "clientelistas" ou "personalistas" ou "fisiológicas".

O corolário mais significativo do ideário participativo é sua patente dificuldade de reconhecer legitimidade na manifestação de interesses populares divergentes: tal diversidade empírica tende a ser explicada pelo "atraso" político e social das massas, submetidas a estratégias de manipulação que visam justamente aprisioná-las nessa condição e minar a solidariedade dos oprimidos. Dessa perspectiva, conforme apontou Lamounier (1981:244), "não se percebe que o problema político por excelência, que é a necessidade de agregar preferências para que elas possam, ao menos em tese, ser transformadas em políticas públicas, persiste até mesmo na improvável hipótese de um corpo eleitoral inteiramente liberto daqueles hábitos e motivações subalternas...."

A partir desta discussão podemos considerar que, de modo geral, os estudos relativos a poder local no Brasil, apesar das diferenças de enfoque e de qualidade interpretativa, permanecem ainda envolvidos no debate sobre persistência ou enfraquecimento da "política de clientela". Tentamos mostrar como esse debate liga-se, por sua vez, às críticas recorrentes no pensamento político brasileiro a respeito da prática da representação no curso de nossa história recente, desaguando parcialmente na formulação do ideário da "participação". Podemos assim fazer uma revisão das teorias sobre poder local e suas relações com os poderes centrais, e ao mesmo tempo delimitar o conjunto de preocupações teóricas e históricas gerais que circunscrevem nosso objeto, a primeira administração petista em Diadema.

Um dos aspectos incômodos no debate entre "política de clientela" e "política participativa" (ou "ideológica") é constituir uma polarização retórica e simplificadora da realidade. Esta dificuldade pode ser contornada por um esforço voltado para captar como esses pretensos conceitos operam numa situação determinada. Nossos próximos passos serão, pois: 1. proceder a uma tentativa de reconstrução histórica da política em Diadema, focalizando todo o período anterior às eleições de 1982; 2. examinar a formação do PT em Diadema e analisar sua vitória eleitoral em 1982.

Capítulo 2

PIONEIROS E ESPECULADORES:

POLÍTICA E SUBURBANIZAÇÃO EM DIADEMA

A expressão "política em nível local" (local level politics) pode soar deselegante e ser condenada como mau português. Ela foi, não obstante, cunhada para integrar o repertório de conceitos antropológicos a fim de exprimir uma aceção distinta de "política local", marcando ao mesmo tempo uma importante mudança de ênfase nos estudos antropológicos sobre política. O resgate dessas preocupações nos ajudará a introduzir o tema deste capítulo.

Na literatura de antropologia política de origem britânica, a elaboração do conceito de "política em nível local" serviu para ressaltar o progressivo enredamento das sociedades organizadas em pequena escala a processos de formação de Estados nacionais. A organização legal, política e administrativa dos emergentes Estados nacionais no "Terceiro Mundo" envolveram as localidades nos sistemas mais abrangentes da política partidária, nas ideologias nacionais, nas malhas da burocracia administrativa regional e nacional. Com isso, provocaram-se alterações significativas nos padrões tradicionais de organização social, política e econômica de comunidades antes isoladas e auto-suficientes.

O conceito de política em nível local, ao evidenciar a crescente e inexorável vinculação e dependência da vida política das sociedades de pequena escala a estruturas "externas" mais amplas, colocou novos temas para a análise microscópica de mecanismos de formação de lideranças e agrupamentos políticos, destacando-se a problemática da intermediação. Observava-se que a força das tendências no sentido de uma progressiva centralização política e administrativa ensejara o aparecimento de um novo tipo de liderança: o intermediário (middleman), "o homem que inter-relaciona e articula as necessidades, aspirações, recursos e tradições de sua aldeia ou tribo às correspondentes demandas, provimentos, recursos e ordenação jurídica da província e da nação" (Friedrich, 1968: 199-200).

De início, os estudos antropológicos dessa questão costumaram limitar-se ao exame formal das maneiras pelas quais indivíduos definidos como intermediários preenchiam os vácuos entre sistemas locais -- delimitados artificialmente como unidades de análise -- e os níveis mais abrangentes da organização social, política e econômica -- cuja consideração deveria se manter fora da área de competência antropológica (cf. Devons e Gluckman, 1964). Entretanto, formulações como as de Wolf (1956) e Silverman (1977 [1965]) deram mais ênfase à inter-relação processual e histórica entre comunidade e nação, focalizando como parte constitutiva da formação dos Estados e sociedades nacionais a atuação de

indivíduos "concentrados estrategicamente nas junções ou sinapses cruciais das relações que conectam o sistema local ao todo global" (Wolf, 1956). Na literatura brasileira sobre a política nos municípios, essas considerações contribuíram para uma reavaliação do fenômeno do "coronelismo" -- a transigência mútua entre, de um lado, o poder local privado em declínio e, de outro o poder dos governos estaduais e federal e dos partidos políticos -- em termos de um sistema de intermediação (Cintra, 1974).

A combinação desse foco analítico na manipulação de regras, símbolos e recursos políticos com a adoção de uma perspectiva histórica permitiu reinterpretar a atividade dos intermediários enquanto empreendedores sociais -- indivíduos que, enquanto perseguiram seus objetivos e interesses particulares, revelavam-se também veículos de mudança social. O conceito de *carreira* (Leeds e Leeds, 1978; Feldman-Bianco, 1980) foi desenvolvido como instrumento para demonstrar como integrantes de "elites" locais conseguiram, ao longo de um determinado período de tempo, manobrar posições na estrutura social formal e informal dos municípios, assim como relações e alianças com os grupos dominantes no cenário regional e nacional, de modo a obterem e conservarem posições de prestígio, riqueza e poder.

Aproximando-se da orientação teórico-metodológica esboçada acima, o presente capítulo trata de apresentar um resumo da história política de Diadema, tendo por eixo a descrição de carreiras de lideranças políticas locais, no período compreendido entre o início dos anos 40 até o início dos anos 80. A noção de carreira aqui utilizada restringe-se às posições de poder público e institucional ocupadas por essas lideranças durante o período em questão. Procuro mostrar como esses indivíduos, ao tirarem partido das oportunidades econômicas colocadas pelo processo de suburbanização orientado pela expansão urbano-industrial de São Paulo, estimularam a industrialização de Diadema e a fixação, no município, de grandes contingentes populacionais. Além disso, trato de apontar mudanças no exercício do papel de "mediador" e faço algumas indicações a respeito dos padrões de competição política em nível local e da relação entre as lideranças e a população. Essas preocupações, de um lado, fornecem uma contextualização das questões gerais sobre o relacionamento entre poder local e poder central (discutidas no capítulo anterior) e, de outro, dão um referencial histórico de complementação e contraste às interpretações que serão desenvolvidas com respeito à administração de Gilson Menezes, do Partido dos Trabalhadores.

Os dados apresentados neste capítulo provêm de depoimentos escritos das lideranças locais, entrevistas informais com

políticos, material de imprensa e consulta a documentos e registros da Câmara Municipal. O material levantado é desigual, fragmentário, cobre apenas uma parte das atividades públicas das lideranças diademenses. De todo modo, parece-me satisfatório para os propósitos de:

- a) reconstruir um padrão de atividade política generalizável para muitos municípios da região metropolitana de São Paulo;
- b) rever, com base na análise de carreiras de líderes políticos de Diadema, algumas concepções sobre a relação entre poder local e poder central entre nós.

O relato se inicia com a carreira do professor Esquível, emancipador de Diadema e por duas vezes prefeito municipal. Prossegue com os empreendimentos de Lauro Michels, rival do professor, também eleito prefeito por duas vezes. Considera, a seguir, a emergência de novas lideranças políticas nos anos 70, concomitantemente à expansão populacional e industrial que transformaram Diadema num dos maiores e mais problemáticos municípios da região metropolitana de São Paulo.

Diadema pré-industrial: a construção da liderança do professor Esquível

Evandro Esquível nasceu em Santos, em 1904. É de se notar que, a exemplo de seu primeiro prefeito, as lideranças de Diadema têm sido majoritariamente pessoas não nascidas na

localidade. Na cidade natal, Esquível habilitou-se como contador e professor. Nos anos 30, o professor casou-se com dona Sylvia Ramos, filha de fazendeiros da região de Serra Negra, SP, e transferiu-se para Santo André, vindo lecionar em uma escola secundária particular localizada no atual município de Mauá. Foi nessa época que o professor veio a conhecer e a se interessar por Vila Conceição, vilarejo que foi o embrião do município de Diadema e que, na época, era parte da região rural de São Bernardo. (27)

Em 1940, o professor Esquível adquiriu alguns terrenos em Vila Conceição através de uma imobiliária a serviço das famílias herdeiras daquelas glebas. (28) O professor logo passou a agir como intermediário da referida imobiliária, o que lhe deu a oportunidade de adquirir e revender novos lotes. Pouco depois, o casal Esquível fixou-se definitivamente em Vila Conceição.

(27) As informações históricas sobre Vila Conceição e a vinda do casal Esquível para a região provêm de entrevista com Da. Sylvia Ramos Esquível, realizada em sua residência em Diadema, em outubro de 1985 (o prof. Evandro faleceu em agosto de 1983) e, ainda, de diversos textos escritos pelo casal Esquível a respeito da história de Diadema. Em 1985, Da. Sílvia preparava a publicação de um volume reunindo esses escritos.

(28) Segundo as anotações históricas do casal Esquível, "a Empresa Urbanística Vila Conceição comprou em 1922 a antiga fazenda de Antonio Piranga (cujo verdadeiro nome era Antonio Pedroso de Oliveira) com 165 alqueires. Em 1923, a mesma empresa loteou uma grande parte das terras (70 alqueires), conseguindo a aprovação do loteamento em Santo André". Antonio Piranga, que hoje é nome de uma das principais avenidas da cidade, era casado com Amélia Eugênia (também nome de rua no Centro), descendente do Barão de Tietê, quem, por sua vez, legalizara a posse das grandes glebas que compõem atualmente o território do município entre 1813 e 1815. Anteriormente, toda a área pertencia aos jesuítas.

Aquela época, toda a área que compreende hoje os sete municípios do "Grande ABC" formava um único município, cuja sede fora até 1938 a vila de São Bernardo. Este era o núcleo mais antigo da região, estabelecido desde o século XVIII como pouso de tropeiros junto à antiga estrada de São Paulo a Santos. Quando essa estrada foi substituída, em meados do século XIX, pela ferrovia Santos-Jundiaí, a vila de São Bernardo, distante oito quilômetros da via férrea, entrou em decadência. Em contraste, núcleos populacionais e industriais, como Santo André e São Caetano, floresceram ao redor das estações ferroviárias, constituindo os primeiros subúrbios ligados à metrópole paulistana. Em 1938, em razão de seu crescimento, Santo André arrebatou de São Bernardo a condição de sede municipal: a cidade já sediava então uma centena de indústrias, repartições públicas e estabelecimentos comerciais, e sua população aproximava-se rapidamente da marca de cem mil habitantes. (29)

Se a vila de São Bernardo era acanhada, em comparação com os subúrbios ferroviários vizinhos, pode-se imaginar a apatia e a tranquilidade de sua zona rural, nos idos de 1940. Para o professor Esquivel, a área de Vila Conceição era "uma verdadeira floresta, com algumas casas muito distantes umas

(29) Desde 1910, mais ou menos, o escritório da prefeitura de São Bernardo situado no distrito de Santo André atendia a grande volume de serviço e funcionava, na prática, como a sede do poder público municipal. Sobre a evolução histórica de Santo André e São Caetano, pode-se consultar, entre outros, Galarsa (1968) e Martins, J. S. (1973).

das outras". De fato, uma descrição geográfica da época mostrava a região como "modestos aglomerados urbanos em meio a um habitat rural caracterizado por sensível dispersão" (Penteado, 1958). Pequenos sítios, algumas chácaras pertencentes a gente de fora, umas poucas olarias e a mata natural deviam compor a paisagem. (30)

Vila Conceição era um povoado dotado de equipamento comercial mínimo, cuja existência, segundo Langenbuch, se devia ao incipiente trânsito rodoviário de fim de semana em direção à represa Billings. Na nomenclatura de Langenbuch (1971:160), Vila Conceição era um "povoado-entroncamento", formado na confluência de duas estradas vindas de São Paulo com destino a Eldorado, um povoado às margens da represa. Segundo as anotações históricas feitas pelo casal Esquível, o movimento turístico de final de semana em direção a Eldorado animou o loteamento de chácaras em toda a região; algum tempo depois, os loteadores e proprietários locais passaram a manter uma linha regular de ônibus da represa à Praça da Árvore (Zona Sul de São Paulo), passando por Vila Conceição. As mesmas fontes indicam que a ligação de Vila Conceição com São Bernardo era extremamente precária, através de um emaranhado de caminhos rústicos. Embora Vila Conceição voltasse a pertencer a São Bernardo quando esta recuperou a condição de sede de município, em

(30) Um texto de Sylvia R. Esquível ("Vila Conceição") faz um descrição das propriedades e das famílias que residiam no povoado e suas adjacências por volta dos anos 40.

1944, as informações da época sugerem que as relações entre ambas as localidades eram, até então, pouco intensas. (31)

Mas toda aquela placidez tinha os dias contados. Ainda na década de 40, novos horizontes despontaram para a vila de São Bernardo, com a recuperação de sua autonomia política e a abertura da Via Anchieta, uma nova ligação rodoviária entre São Paulo e o litoral, que cortava o território do recém-emancipado município. A Via Anchieta, como outras auto-estradas construídas nessa época, tornou-se nos anos 50 um importante eixo industrial, transfigurando toda a região de São Bernardo.

A emancipação de São Bernardo constituiu, no contexto do estado de São Paulo, um dos marcos iniciais do intenso processo de estabelecimento de novas unidades administrativas locais, desencadeado no final do Estado Novo e intensificado em todo o país durante o período democrático de 1946 a 1964. A criação de novos municípios e distritos fez parte, inicialmente, da estratégia de liberalização política conduzida por Getúlio Vargas, a fim de rearticular

(31) Segundo Sylvia R. Esquivel, na Vila Conceição do começo dos anos 40, "não havia luz elétrica nem estradas. O povo sofria muito, pois tinha dificuldade para alcançar São Bernardo, por não haver estrada nem condução direta. Então, para se pagar impostos na sede do município, precisava fazer a volta por São Paulo, de jardineira, ir até Santo André de ônibus e trem e de lá alcançar São Bernardo do Campo, de ônibus; ou fazer o trajeto a cavalo, de charrete ou caminhão." ("Palestra sobre o histórico de Diadema", proferida no Teatro Clara Nunes, em Diadema, em julho de 1984). Muitos deviam ir a pé mesmo, enfrentando um trajeto de uns 40 quilômetros, ida e volta.

alianças no plano local com vistas à restauração da competição eleitoral (suprimida pela ditadura estadonovista). No período democrático, a criação de municípios permaneceu um importante instrumento nas transações efetuadas por lideranças estaduais e federais para reestabelecer bases de apoio locais (ver Cap. 1).

No estado de São Paulo, a transição democrática de 1945 ajudou a consolidar a liderança regional de Adhemar de Barros. Ex-interventor em São Paulo, de 1938 a 1941, posteriormente desalojado por Vargas, Adhemar tratou de fundar uma agremiação política própria, o PSP (Partido Social Progressista), a partir das bases do extinto Partido Republicano Paulista. Em 1947, Adhemar venceu as eleições para o governo de São Paulo, com o apoio de boa parte da oposição a Vargas no estado. Uma vez empossado governador, Adhemar procedeu à destituição maciça dos prefeitos nomeados pelo interventor de Vargas, substituindo-os por aliados seus, que se tornaram focos de arregimentação ao PSP, com vistas às eleições municipais de outubro de 1947. A influência dos chefes locais aliados de Adhemar possibilitou ao PSP eleger grande número de prefeitos e vereadores nesse pleito, assentando assim a pedra fundamental da estrutura partidária que projetou Adhemar como liderança de peso nacional por duas décadas. (32)

(32) Sobre a carreira política de Adhemar de Barros, pode-se consultar, entre outros, Cardoso (1975b) e Debert (1979).

Para o professor Esquivel, o contexto de restauração da competição eleitoral e as novas perspectivas de desenvolvimento para a região de São Bernardo possibilitaram o lançamento de sua carreira política. A condição de proprietário, contador e professor dava-lhe ascendência pessoal junto aos sítiantes e comerciantes pouco letrados de Vila Conceição. De outra parte, as transações com terras locais e os serviços prestados num escritório de contabilidade em São Paulo contribuíram para diversificar e enriquecer sua rede de contatos pessoais dentro e fora da Vila. Todos esses atributos conferiam-lhe o perfil de uma liderança local emergente, papel que ele procurou fortalecer ao obter autorização oficial para montar um curso de alfabetização de adultos na Vila e coordenar um movimento para o fornecimento regular de eletricidade às moradias e estabelecimentos comerciais no centro do povoado.

O professor Esquivel contou ter entrado para a política pelas mãos de um amigo jurista, proprietário de uma chácara em Vila Conceição. Esse jurista, cuja carreira política estava em ascensão nos idos de 40, foi um dos fundadores de um "Partido Popular Sindicalista" que se incorporou ao PSP de Adhemar por ocasião das eleições estaduais de 1947. Com a vitória de Adhemar, esse amigo influente obteve um cargo importante na administração estadual e ajudou o professor a conseguir um parecer oficial favorável do governo do estado

à constituição do distrito de Diadema, pertencente ao município de São Bernardo, pela reunião dos povoados de Vila Conceição, Eldorado e Piraporinha. (33)

Também em 1947 o professor conseguiu eleger-se vereador em São Bernardo, pelo PSP, que também fizera o prefeito local. Entretanto, as lutas faccionais no seio do próprio front adhemarista municipal -- desencadeadas com o rompimento entre o prefeito e a deputada estadual Teresa Delta, ex-"interventora" local de Adhemar -- acabaram levando o professor à oposição, nesse mandato e no seguinte, conforme ele contou:

"Conseguí me eleger com 38 votos em 1947. Era o máximo que poderia obter, porque em toda a região, incluindo Piraporinha, Eldorado e Taboão, havia pouco mais de 20 eleitores, e ainda consegui alguns votos em São Bernardo. Naquele tempo, quem predominava politicamente em São Bernardo era dona Teresa Delta e tivemos uns quatro ou cinco anos de uma luta política violenta em que muitas vezes uma sessão da Câmara era decidida pela violência e até mesmo no tiro. Como não havia estrada daqui a São Bernardo eu ia a cavalo, por um caminho que era um verdadeiro túnel de vegetação em que não se conseguia ver nem as estrelas. Como eu era de oposição, não facilitava, andava muito bem armado e sempre acompanhado por três ou quatro guarda-costas e jamais fazíamos o mesmo caminho de ida e volta." (34)

Este depoimento, concedido nos anos 70 a uma publicação promocional, está obviamente bafejado pelo pioneirismo

(33) O distrito de Diadema recebeu esse nome, segundo o prof. Esquivel, por sugestão do jurista Miguel Reale, com o seguinte "mito de origem": "Existiam já na região três santos: Santo André, São Bernardo e São Caetano. Diadema seria então a coroa dos santos".

(34) O depoimento do professor Esquivel foi extraído do *Repórter Popular*, "Edição especial Diadema Expo-Club", Diadema, 1972.

heróico que o professor parecia usar sempre que desejava glorificar suas peripécias no passado de Diadema. De qualquer modo, serve para ilustrar as condições em que o velho líder atuava nos primórdios de sua carreira política, como representante de um distrito longínquo em meio ao "faroeste caboclo" da política municipal de então, quando raptos de vereador e intimidações de toda espécie eram rotina. O professor sofria as vicissitudes de ser uma liderança marginal numa arena política subalterna.

Mesmo assim, com recursos escassos e marginalizado como "oposição", o professor tratou de obter os benefícios públicos mínimos para o distrito: a escola e a paróquia.
(35)

A escola foi construída com material doado por sitiantes locais mais abastados e inaugurada em 1951 com a pompa possível, com a presença de um representante do secretário estadual de Educação. O nome dado à escola foi "Grupo Escolar João Ramalho" -- pois o professor, diletante em história, genealogias e heráldica, afirmava que os moradores originais de Vila Conceição eram "descendentes em linha reta da brava estirpe de Martin Afonso, João Ramalho e dos bandeirantes". Dona Sylvia -- que dava aulas particulares,

(35) As informações sobre a escola, a casa paroquial e a instalação do cartório provêm dos escritos do casal Esquivel e conversas informais com antigos moradores de Diadema.

aplicava injeções e distribuía remédios e soro antiofídico - foi nomeada diretora do Grupo Escolar.

A casa paroquial foi construída em 1952, com o "trabalho voluntário" dos alunos do curso de alfabetização de adultos. Um vizinho e amigo do casal Esquível, dono de uma papelaria em São Paulo, trazia um padre da capital, uma vez por mês, para os serviços religiosos. Somente nesse ano deu-se a instalação oficial do distrito de Diadema, com a nomeação do professor para o cargo de Juiz de Paz. Foi também aberto o primeiro cartório distrital, cujo tabelião titular era amigo do professor e membro de uma das mais antigas famílias da região.

Fortalecendo sua reputação com a implantação desses benefícios mínimos, típicos do processo de formação de núcleos populacionais de base rural, o professor Esquível seguiu encarnando a figura típica do homem-forte de distrito. Até meados da década de 50, o professor exerceu em Diadema um papel assemelhado ao do "mediador", nos termos de Silverman (1977 [1965]). Sua ascendência se devia ao papel de "sábio" local, coadjuvado por dona Sylvia, e sua ação se dava em áreas estratégicas da estrutura social local -- negociação com terras, mediação legal e contatos políticos externos -- que lhe forneciam diversas ocasiões de prestar favores e reforçar seu prestígio. Nessas funções, o professor ainda não sofria concorrência de outro

empreendedor, mantendo-se à testa de um pequeno grupo de notáveis locais. Tratava-se, pois, de uma ação simultaneamente crítica e exclusiva, muito embora não se possa afirmar que o professor dispusesse, sobre a população do distrito, de um poder de sujeição pessoal comparável ao dos "coronéis" do interior. As condições locais eram outras e estavam começando a passar por profundas transformações.

A suburbanização e a emancipação política de Diadema

A suburbanização de Diadema ocorreu em consequência da industrialização de São Bernardo. Nos anos 50, como já referimos, a Via Anchieta tornou-se o grande eixo de localização da indústria automobilística: ali se instalaram as fábricas da Willys (depois Ford), Mercedes-Benz, Volkswagen, Scania. A mão-de-obra atraída pelas indústrias intensificou a demanda de lotes residenciais em todo o município de São Bernardo. As áreas mais próximas da auto-estrada valorizaram-se rapidamente, levando a população trabalhadora à procura de terras mais baratas na antiga área rural. O distrito de Diadema começou assim, já nos anos 50, a receber novos moradores, principalmente nas localidades mais próximas de São Bernardo, como Piraporinha e Taboão.

Desde então, o professor Esquivel trabalhava pela elevação de Diadema a município. Os emancipadores sustentavam sua pretensão argumentando que o distrito crescera a ponto de

tornar injustificável o desinteresse da sede em dotá-lo de melhorias públicas. Essa era a ideologia usual das campanhas autonomistas da época: a emancipação política como condição indispensável do "progresso". Na realidade das transações entre as esferas de poder, entretanto, esse reconhecimento do município como unidade político-administrativa prestadora de serviços era meramente retórico. A regra reconhecida por todos era a de que só se conseguiam coisas para os municípios quando se tinha os favores da máquina estadual ou federal -- e esses favores limitados não poderiam beneficiar a todos. Assim, um aspecto recorrente na criação de município era o fato de que as vantagens conquistadas com a autonomia -- os favores do governo -- eram divididas entre a elite dos emancipadores e aplicadas em benefícios para as sedes, pouco ou nada restando aos distritos distantes (cf. Gross, 1973; Hamburguer, 1988). Havia, portanto, uma base real para que germinassem queixas como estas, de Diadema:

"Por muito tempo, Diadema foi um lugar considerado como zona rural do município de São Bernardo do Campo, e vivia esquecido dos poderes municipais daquela época. Entretanto, o lugar merecia outro tratamento. (...) De 1955 a 1958, a renda do distrito vinha crescendo a ponto de superar os gastos que a sede aplicava aqui. A valorização crescente da terra e o aumento notável das construções residenciais permitiam que os impostos predial e territorial carreassem somas apreciáveis para o erário de São Bernardo sem nada recebermos em troca. A população crescia e na razão direta do seu crescimento vinham as necessidades de mais escolas,

postos médicos. Diadema era carente de tudo. Quando falecia um diademense, se fosse de família mais abonada, seu corpo era conduzido de carro fúnebre até o cemitério de São Bernardo, mas se fosse de gente do povo, a única condução era o caminhão". (36)

Naturalmente, as campanhas de emancipação de distritos enfrentavam a resistência das respectivas prefeituras. Diante desse poder, os grupos autonomistas tinham de aliar-se a personalidades influentes no âmbito estadual. No período democrático de 1946 a 1964, essas personalidades eram, freqüentemente, os deputados das Assembléias Legislativas.

Diadema não foi feliz em sua primeira tentativa emancipacionista, em 1953, precisamente porque lhe faltou o apadrinhamento legislativo que o prefeito de São Bernardo tinha então de sobra. A Assembléia sequer apreciou o pedido de Diadema, naquela ocasião, e ainda alterou as fronteiras do distrito em benefício da sede: o distrito de Diadema perdeu, assim, uma área de três quilômetros quadrados que incluía o terreno onde se instalaria, pouco depois, a fábrica da Mercedes-Benz.

Já em 1958, Diadema penou, mas teve melhor sorte, pois a causa recebeu o apadrinhamento eficiente de um deputado da situação, ligado às forças políticas que articulavam a candidatura de Carvalho Pinto à sucessão do governador Jânio

(36) Extraído do manuscrito de Sylvia R. Esquivel, "A campanha de emancipação".

Quadros. De acordo com a legislação da época, o plebiscito de Diadema foi marcado para 24 de dezembro daquele ano. Os emancipacionistas tinham sua principal base de apoio em Vila Conceição, onde quase todos eles residiam. Em contrapartida, a resistência a favor de São Bernardo predominava nas localidades social e geograficamente mais próximas da sede. Depois de uma breve e acidentada campanha e uma votação não menos cheia de incidentes, os emancipadores venceram o plebiscito por pequena diferença. (37) No ano seguinte, a criação do município de Diadema foi sancionada pela Assembléia Legislativa.

O município que surgia no fim dos anos 50 era bem diferente da coleção de povoados dispersos existente até a década anterior. O "matagal" cedia lugar rapidamente a bairros populares que se espalhavam por áreas sem qualquer infraestrutura urbana, estendendo a mancha urbana desde a divisa com a capital até Piraporinha e Taboão, adentrando já o território de São Bernardo. Em dez anos, a população de Diadema quadruplicou: passou de 3.023 habitantes, segundo o censo de 1950, para 12.308, em 1960. Na década seguinte, o

(37) Segundo o casal Esquivel, "devido a uma campanha intensa promovida por um político de São Bernardo [trata-se do ex-prefeito e deputado federal Lauro Gomes], esse político conseguiu penetração nos bairros de Piraporinha e Eldorado, razão por que foi levantada nesses lugares uma forte resistência à emancipação durante todo o ano de 1958. O sistema de votação no plebiscito, segundo Da. Sylvia, era o seguinte: "as cédulas eram brancas e pretas; as brancas significavam sim à emancipação e as pretas não". Da. Sylvia admitiu que houve fraudes de ambos os lados. A diferença final foi de 36 votos, entre 300 eleitores "aptos".

ritmo de crescimento seria ainda maior, chegando a quase 79.000 habitantes em 1970. A população do município continua aumentando dramaticamente até hoje, embora em níveis inferiores à explosão demográfica dos anos 60: atingiu 228.000 habitantes em 1980, cifra possivelmente subestimada, e deve-se ultrapassar os 400.000 em 1990 (ver tabela 2.1, ao final do capítulo). A industrialização nos anos 60 e 70 e a expansão mais recente do comércio e serviços fizeram o "matagal" manter-se nos últimos anos entre as doze maiores arrecadações municipais do estado.

As dificuldades de comunicação entre Diadema e São Bernardo diminuíram com a construção de uma estrada estadual, no final dos anos 50, a partir do prolongamento da Avenida Cupecê, na zona sul da capital, em direção ao centro de São Bernardo. Paradoxalmente, no momento mesmo em que Diadema se constituía como unidade administrativa independente, o avanço da metropolização integrava o novo município aos seus vizinhos, dando forma ao atual ABC — um extenso e populoso conglomerado urbano, cotidianamente vivenciado por seus moradores como uma única localidade, a despeito das fronteiras municipais.

A política em Diadema após a emancipação

A suburbanização abriu novas oportunidades econômicas em Diadema, ligadas principalmente a negócios imobiliários. A

expansão do eleitorado tornava muito mais problemático o controle da vida política local por uma única liderança, como até então acontecera. Já na primeira eleição municipal, a preponderância do professor Esquível foi desafiada por um competidor poderoso: o corretor e fazendeiro Lauro Michels.

Michels nasceu numa pequena cidade do interior do estado de Santa Catarina, em 1921. Sua mãe, de origem alemã, possuía um sítio em Diadema, onde o jovem Michels começou a vida, como criador de porcos. Já em meados da década de 50, Michels começou também a desenvolver a atividade de corretor e administrador de imóveis, mantendo um escritório na capital paulista. As bases de sua ascendência política em Diadema foram, inicialmente, muito semelhantes às do professor Esquível: uma propriedade local, negociação com terras, contatos com pessoas influentes fora do distrito, prestação de favores. Michels não parece ter tido participação ativa no movimento de emancipação de Diadema, embora fosse bem relacionado com alguns dos autonomistas estabelecidos em Vila Conceição. Ele passou a competir com o professor atuando nos bairros que se formavam em Diadema, usando sua influência em negócios envolvendo loteamentos populares. Sua carreira como empreendedor imobiliário ascendeu vertiginosamente nos anos 60 e 70, paralelamente às suas passagens pelo executivo municipal; tornou-se também um bem-sucedido pecuarista. Sua influência cresceu, em grande parte, à custa da decadência da liderança do professor: foi

a figura política local mais poderosa nos anos 60 e 70, mesmo nos períodos em que não exerceu diretamente um cargo público. (38)

Na primeira eleição municipal, em 1960, Michels e o professor se enfrentaram diretamente na disputa pela prefeitura. A disputa local recriara em parte a polarização predominante na política paulista da época. O professor, que mudara suas alianças no plano estadual ao articular a emancipação de Diadema, concorreu pelo PTN (Partido Trabalhista Nacional), uma espécie de braço partidário do Janismo, enquanto Michels representava o PSP adhemarista. Foi um pleito equilibrado, que o professor acabou vencendo por pequena margem. O PTN do professor elegeu 5 representantes à Câmara Municipal, contra 4 do PSP de Michels. (39)

Desde este primeiro pleito, observaram-se algumas características marcantes da política municipal até meados dos anos 70. O grupo de autonomistas liderados pelo professor Esquível não constituiu, após a emancipação, uma "elite" fechada e excludente. Além das rivalidades

(38) Não foi possível entrevistar o Sr. Lauro Michels. As informações sobre sua carreira vêm de consulta a material de imprensa, documentos públicos, registros da Câmara Municipal e conversas informais com antigos correligionários e adversários do líder.

(39) As informações sobre a vida partidária e os pleitos locais provêm de consulta a arquivos da Câmara Municipal, conversas com políticos locais, material de imprensa. Algumas informações podem ser encontradas em Sadek, 1984.

produzidas entre os próprios emancipadores, o crescimento do município levou à multiplicação e pulverização das ambições políticas, gerando uma "elite" mais fluida e ramificada que abarcou empreendedores vindos de fora, comerciantes e outras lideranças em ascensão nos bairros populares. A concorrência produziu um tipo de política segmentada em duas facções, encabeçadas pelos dois líderes mais fortes, o professor e Michels. Cada processo eleitoral dava lugar a um intrincado jogo de rupturas e adesões, fazendo com que as facções se desconstruíssem e se recompusessem em torno das lideranças principais, (40) preenchendo os espaços disponíveis na estrutura partidária vigente.

Os conflitos e acomodações em meio à fluida "elite" local eram determinados, entre outras coisas, pela impossibilidade legal de os prefeitos se reelegerem, pela incapacidade (ou desinteresse) das lideranças principais em transferir prestígio e votos a eventuais apadrinhados e pela disputa do apoio dos poderes centrais, em face das mudanças na situação nacional, principalmente após 1964, com o fortalecimento de alguns tipos de canais de intermediação -- como a burocracia pública voltada à formulação de políticas sociais -- e o enfraquecimento de outros -- como os partidos políticos e a representação legislativa (Cap. 1). Esses fatores condicionaram o revezamento entre Esquível e Michels no poder municipal até o começo dos anos 70, disputando o

(40) A noção de "facção" aqui utilizada deriva das formulações de Nicholas (1977 [1975]).

controle das sublegendas do partido oficialista, a ARENA. Nos anos 70, o contínuo surgimento de novos competidores na cena política local e o crescente desgaste dos governos militares acabaram por esgarçar o sistema bifaccional e acirraram a disputa pelas sublegendas do partido de oposição, o MDB. Organizado em 1968 por um amigo da família Esquível, o MDB diademense tornou-se, no começo dos anos 70, um abrigo partidário para lideranças locais emergentes ou marginalizadas, para depois submergir parcialmente à influência de Michels.

Em todas as gestões, os presidentes da Câmara Municipal costumavam ser aliados dos prefeitos e cuidavam de manter uma maioria de apoio à situação mediante a negociação tópica em torno da aprovação das matérias legislativas importantes.

Desde as primeiras disputas eleitorais, a população dos bairros periféricos foi intensamente cortejada pela "elite" local. A cooptação de comerciantes e outras lideranças potenciais e o estímulo à formação de associações de moradores foram táticas recorrentes na busca de apoio político-eleitoral nos bairros populares. Com o tempo, os vínculos das lideranças municipais com a população perderam rapidamente o caráter direto e pessoal, tornando-se ramificados e remotos. Cada competidor tinha de se valer de um complexo de intermediários para atingir o eleitorado, os quais, por sua vez, iam tentando formar suas próprias "áreas

de influência" e concorriam entre si. A ética que parecia presidir às relações entre líderes, intermediários e o eleitorado popular não era diferente da que regulava todo o sistema de transigências entre os poderes periféricos e centrais: os compromissos eram assumidos em torno de questões e demandas concretas e valiam, quando muito, por um período determinado, a saber, uma eleição. Nas negociações entre intermediários e a população local, parecia produzir-se o que alguns autores têm chamado de "clientelismo urbano": relações horizontais concebidas segundo o modelo mercantil de transações e barganhas, sem implicar qualquer tipo de adesão duradoura, submissão ou deferência pessoais.

(41)

(41) Essas formulações procuram aproximar dados esparsos sobre a vida política local nos anos 60 e 70 com concepções relativas ao caráter do "clientelismo urbano" que derivam, sobretudo, dos trabalhos de Zaluar (1982;1985). Para a autora, o clientelismo urbano "sempre produz a decepção ou o descontentamento de seus supostos clientes" porque "não se baseia em relações de lealdade previamente estabelecidas", mas sim "na troca de serviços entre as partes" pensada dentro de um "código de amizade" existente entre "parceiros iguais". A lógica do clientelismo urbano, segundo Zaluar, "não é a do favor, mas a da reciprocidade equilibrada". O fator decisivo para o sucesso político-eleitoral das relações clientelísticas no meio urbano parece ser "a capacidade do político em tornar durável uma relação na qual sempre existe o risco de não poder atender algum pedido de seu cliente, com infindáveis necessidades, e, portanto, de romper o vínculo. Quando a relação não é de confiança baseada no conhecimento a longo prazo, a relação clientelística fica aberta à manipulação, mesmo a nível das solicitações pessoais, torna-se instrumental e não gera lealdade pessoal" (Zaluar, 1982). Formulações sugestivas sobre os limites da relação patronagem-clientela no meio urbano, em situações de mobilização de apoio eleitoral, também podem ser encontradas em Mayer (1987 [1966]).

Anos 60: gestões municipais e expansão urbana

Os primeiros administradores de Diadema consideravam que o novo município tinha a "vocação de centro fabril por nascimento", em virtude de "privilegiadas características geoecon micas". E, naturalmente, sabiam, pela experiência das prefeituras vizinhas, que as indústrias carream recursos   municipalidade. Assim, suas primeiras medidas cuidaram de regulamentar incentivos fiscais às indústrias que quisessem se instalar em Diadema. Posteriormente, preocuparam-se em determinar sucessivas regula en es sobre o uso e ocupação do solo urbano, também no sentido de favorecer a industrialização.

  época da emancipação, um primeiro eixo fabril comecara a se estabelecer em Piraporinha, como reflexo do domínio industrial em torno da Via Anheita. Incentivos promulgados durante a primeira gestão do professor Esquível (1960-1963) contribuíram para a vinda de uns poucos estabelecimentos de médio porte. Na administração de Michels (1964-1968), a política de industrialização local dirigiu-se para atrair estabelecimentos de pequeno porte que pudessem explorar a fabricação de peças, acessórios e outros bens complementares do ramo automobilístico, para suprir as montadoras de São Bernardo. A prefeitura criou as "cidades da microind stria", conforme batizara o projeto, em terrenos valorizados junto à

estrada estadual, desapropriados especialmente para esse fim. As indústrias, a prefeitura concedia facilidades na aquisição dos terrenos e se comprometia a instalar equipamento urbano básico.

Todas essas medidas resultaram num efetivo crescimento no número de indústrias instaladas no município. Em 1960, Diadema possuía 37 estabelecimentos industriais, incluindo-se aí algumas olarias. Em 1970, já eram 199, com uma média de 16 novas indústrias instaladas a cada ano. Em 1980, o total de estabelecimentos industriais chegava perto de 900.

(42)

A maior parte dessas indústrias consistia exatamente em estabelecimentos de médio e pequeno porte, oficinas que haviam sido expulsas de áreas valorizadas da capital e, uma vez instaladas em Diadema, passaram a se dedicar à produção de autopeças. Nos anos 70, cresceu o número de pequenas indústrias químicas. Tanto as indústrias maiores como as menores, ao virem para Diadema, costumavam trazer de seu lugar de origem a maior parte de seus empregados, os quais, por sua vez, tendiam a não fixar residência no município. A mão-de-obra residente, composta na maioria por trabalhadores migrados ou expulsos sem qualificação, era aproveitada nos estabelecimentos locais quase que somente em serviços

(42) Sobre a industrialização de Diadema, incluindo uma análise detalhada do impacto das indústrias no zoneamento urbano, ver Andrade (1979).

braçais, de baixo salário e alta rotatividade. De outra parte, muitos desses trabalhadores braçais, assim como os operários residentes de alguma qualificação, eram empregados em indústrias de São Bernardo, Santo André ou da capital. Diadema se tornou assim uma espécie de "cidade-dormitório industrializada"; como expressou um político local, "quem mora em Diadema, trabalha fora; quem trabalha em Diadema, mora fora" (apud Camargo et al., 1975:33). Essa situação parece persistir ainda hoje.

Como já referimos, os anos 60 foram o momento da grande explosão demográfica do município. A valorização dos terrenos próximos à estrada estadual e a conseqüente criação das "cidades da microindústria" logo empurraram os loteamentos populares para reservas de terra barata, nas proximidades do Parque do Estado, ao norte do município e, sobretudo, da represa Billings, ao sul.

A primeira grande ocupação "oficial" da área da represa por loteamentos populares aconteceu por ocasião da transferência de uma grande favela da zona sul de São Paulo para Eldorado. Essa remoção fez parte do plano de desfavelamento empreendido na capital durante a gestão de Faria Lima (1965-1968), em acordo com a prefeitura de Diadema, na gestão Michels. Michels também contribuiu indiretamente para a proliferação de loteamentos populares em Eldorado, incluindo os antigos bairros de chácaras no perímetro urbano de

Diadema e taxando grandes glebas ociosas, antes consideradas como propriedade rural, com impostos territoriais urbanos.

Os bairros populares se multiplicaram em Diadema sem que houvesse uma expansão concomitante da infra-estrutura urbana, não só por desatenção dos poderes municipais da época, mas também devido à impossibilidade legal e financeira da prefeitura arcar com o provimento de obras básicas, como extensão de redes de água e saneamento. Assim, ao encerramento da segunda gestão do professor Esquivel em 1972, a população local beirava os 100.000 habitantes e não havia qualquer investimento em redes de esgoto; apenas nos limites da região central (correspondendo ao antigo núcleo de Vila Conceição) havia fornecimento domiciliar de água. Em compensação, tanto Esquivel quanto Michels procuravam realizar obras vistosas no centro. Michels, em particular, reformou completamente o Largo de Diadema, o entroncamento originário de Vila Conceição, e construiu uma ampla praça com jardins e iluminação à vapor de mercúrio, rebatizada como Praça Castelo Branco...

Anos 70: pluralidade política e crise urbana

As eleições de 1972 trouxeram algumas novidades à política em Diadema. Michels foi impedido judicialmente de concorrer à sucessão do professor Esquivel e acabou por apoiar a candidatura do industrial Ricardo Putz, pelo MDB, que surgiu

como representante de lideranças de camadas médias -- professores, funcionários públicos, técnicos, pequenos industriais e jovens comerciantes em ascensão no município -- empunhando a bandeira da "renovação". A vitória de Putz pode ser vista também como a primeira manifestação de importância da legenda oposicionista nos pleitos locais -- fenômeno que se verificava à época nos demais municípios industrializados do ABC (Sadek, 1984). O MDB elegeu o prefeito, mas a ARENA fez a maioria na Câmara: 7 vereadores contra 6.

Os primeiros atos da gestão Putz visaram modernizar a estrutura administrativa da prefeitura, ampliando o departamento de Planejamento e valorizando os servidores de formação universitária. Chegou-se mesmo a montar um polêmico programa de apoio a projetos de moradia econômica, por iniciativa de uma equipe de jovens profissionais de arquitetura, urbanismo e ciências sociais, que não moravam na cidade, mas haviam estagiado na prefeitura quando estava em elaboração o primeiro Plano Diretor do município; um desses jovens era um arquiteto que, dez anos mais tarde, veio a ser o coordenador do programa de urbanização de favelas na gestão do PT.

A proposta apresentada pelos jovens profissionais ao prefeito era assessorar projetos de autoconstrução, na demarcação de lotes, elaboração da planta, escolha do

material de construção, etc. Mas, na visão de seus criadores, o programa constituía uma experiência de "participação comunitária", no sentido de que seriam transmitidas informações não apenas de caráter "técnico", mas também "político", sobre o funcionamento da burocracia municipal, da rede de interesses em torno dos loteamentos populares, etc. Não demorou para que o desenvolvimento desse projeto de assessoria acumulasse conflitos diversos, envolvendo desde comerciantes de material de construção até funcionários e fiscais encarregados de aprovar plantas e vistoriar obras.

Vale a pena reproduzir trechos de um depoimento do coordenador desse programa, que permitem configurá-lo como uma experiência participativa "pioneira" no contexto político-administrativo paulista da primeira metade dos anos 70. No depoimento aparecem temas característicos do ideário participativo: o desejo de conferir um sentido político à atividade profissional, a valorização do contato direto com a população, a revitalização do "saber popular" através da assessoria constante, a proposta de diluir relações de poder, a crítica à ambição eleitoreira e à manipulação dos políticos e governantes.

"A assessoria devia viabilizar as construções, baixando-lhes os custos. íamos para campo, fazíamos a locação da obra, ensinávamos a demarcar a obra, a metodologia construtiva, a planta e projetos complementares. Livrávamos o proprietário do fato dos depósitos de materiais de construção determinarem o que ele ia ou não comprar. Conseguíamos assim que, com menos dinheiro, as pessoas fizessem mais. (...)

Embora essas ações ajudassem ao morador criar raízes efetivas na cidade, e não mais procurasse sair,... o aspecto político-eleitoral foi mais importante e decisivo para a implantação da experiência.

"Concomitantemente, fomos percebendo que o trabalho de campo é um trabalho politicamente importante.(...) Começamos a questionar o fato de sermos proprietários de um saber técnico, de existir toda uma legislação para exprimir isso, seus aspectos corporativos, os privilégios que decorrem do monopólio deste saber e conseqüentemente o jogo de dominação aí presente. Resolvemos assumir como diretriz do trabalho uma socialização do conhecimento, onde se desmistificava, em campo, seu papel enquanto profissional. Mostrávamos que nosso conhecimento era um conhecimento relativo e não estava muito distante do conhecimento do próprio cidadão diademense. Que seu poder, que era um poder estabelecido, você colocava a serviço da comunidade. (...) Passamos a não mais atender a população em um balcão, e sim em um ambiente da prefeitura, onde discutíamos caso por caso as necessidades específicas dos indivíduos, adequando os projetos a essas necessidades. ... Não usávamos o cargo e o poder para exercer uma relação de poder, mas para liquidar com essa visão.(...)

"a partir desse contato com as pessoas, tomamos contato com a realidade dessa gente e suas reivindicações. O que acontecia era que os diálogos muitas vezes se transformavam em assembléias de rua. De repente havia 20,30, 50 pessoas discutindo o problema da rua (naquela época, todas as ruas de Diadema eram sem calçamento) e passamos a assessorar tecnicamente essa discussão. Então vinha um indivíduo e dizia ter recebido tal informação na prefeitura. Discutíamos a informação mostrando que tecnicamente poderia ser feito de outro jeito e que recursos a prefeitura contava para para realizar tal tarefa. Púnhamos mais a cru a situação interna da prefeitura, e o que aconteceu é que as pessoas começaram a fluir mais intensamente aos balcões para apresentar suas reivindicações...

"Isso começou a gerar certo tumulto interno. A gestão da prefeitura estava preparada para enrolar a população, como historicamente já vinha acontecendo em Diadema. De repente não estavam mais conseguindo, e não lhes foi difícil localizar quem estava dando essa assessoria. Fomos então despedidos sumariamente e ameaçados de sermos denunciados para o Exército." (43)

(43) Ver o depoimento em Maricato, Calazans e Fingerhann, 1983, p. 91-92.

Este episódio, embora de repercussão restrita, ilustra ainda a mudança de rumos que a gestão municipal se preparava para assumir. Marginalizado pelo governo como prefeito "de oposição", Putz começou a negociar com a maioria arenista no legislativo local e a se aproximar do círculo de relações do futuro governador de São Paulo, Paulo Egydio Martins. Com a proximidade das eleições legislativas de 1974, Putz anunciou sua adesão formal à ARENA num discurso em que afirmava colocar os "interesses de Diadema" acima das "questões partidárias". (44) Ao mesmo tempo, o prefeito declarou que brevemente teriam início obras da SABESP para implantação e extensão das redes locais de água e esgoto.

O MDB local reagiu, perseguindo Putz na Câmara com acusações de irregularidades diversas, entre as quais a de que o prefeito teria impedido voluntariamente a instalação de uma fábrica da Toshiba em Diadema, por ter interesses pessoais na área que seria ocupada pela referida empresa. Essa

(44) Eis alguns trechos do discurso de "transmigração partidária" de Putz, proferido em 25 de abril de 1974: "Como todos não ignoram, sempre procurei pautar minha administração pela ausência de um caráter político (...). Não estou em busca de promoção pessoal, mesmo porque não sou político e não estou na prefeitura à cata de simpatias presentes ou futuras (...). No instante mesmo em que recebi o convite da ARENA municipal, convite corroborado pela palavra sempre amiga de J... e de nosso futuro governador Paulo Egydio Martins, tive a consciência de que estava no caminho certo. (...) Nem eu pessoalmente, nem meus companheiros guradamos rancor de ninguém. Tudo é Diadema, tudo é trabalho, tudo é entendimento em prol de nossa definitiva emancipação." (Cf. *Diário do Grande ABC*, 16/fev./1983.

acusação motivou um processo de cassação do mandato do prefeito, que ironicamente foi salvo pela maioria arenista da Câmara.

De qualquer maneira, a mudança de partido e o anúncio das obras de água e esgoto não ajudaram Putz a eleger seu sucessor. Seu candidato, em 1976, era o seu ex-chefe de gabinete, o comerciante Francisco Guillen, que acabou desistindo no meio da campanha em favor do vitorioso Lauro Michels, candidato por uma sublegenda do MDB. Essas eleições mostraram ainda a ascensão da vereadora Marion Magali, professora e funcionária da Previdência Social, que concorreu à prefeitura também por uma sublegenda do MDB, obtendo votação expressiva graças a um intenso trabalho assistencialista junto aos bairros carentes e às favelas, que cada vez mais se espalhavam pelo município. Por outro lado, o professor Esquível, que tentara voltar pela terceira vez à prefeitura por uma sublegenda da ARENA, amargou triste derrota, só conseguindo eleger vereadora dona Sylvia, a duras penas.

Pode-se ver, assim, que ganharam força em 1976 as tendências -- já verificadas no pleito anterior -- de uma competição eleitoral mais intensa e pluralizada, bem como a acentuada importância, na disputa política municipal, de uma identificação partidária oposicionista em termos nacionais.

No final de seu mandato, Putz iniciara uma série de obras de impacto, que incluíam a construção de um novo prédio para a prefeitura e um ambicioso plano de remodelação do centro de Diadema, com recursos federais obtidos através do Plano CURA (Comunidade Urbana para Recuperação Acelerada). Essas obras só foram parcialmente concluídas e inauguradas na gestão Michels: foram construídas duas novas praças, um calçadão, um pequeno parque, dois banheiros públicos, um prédio para o Fórum e um "Centro Cultural", com um teatro de 400 lugares, espaço para biblioteca, saguão para exposições e outras pequenas salas. Todas essas obras foram feitas na área em torno da Praça Castelo Branco, conferindo ao centro de Diadema uma paisagem "pujante", em contraste com a pobreza de sua imensa periferia.

A justificativa pública de Putz e Michels para esses empreendimentos custosos na área central era a de que tais obras deveriam proporcionar um significativo retorno aos cofres municipais em termos de taxas e contribuições de melhoria, provendo assim os recursos necessários à expansão da infra-estrutura urbana à periferia. Entretanto, negociações entre prefeitura e Câmara retardaram indefinidamente a regulamentação da contribuição de melhoria. Segundo denúncias da administração do PT, que sucedeu à de Michels, a cobrança das taxas relativas a obras de pavimentação de ruas centrais ou não se realizou ou foi feita com muito atraso, em valores defasados.

A carência de recursos na administração Michels parece ter minorado quando o prefeito anunciou seu desligamento do MDB, por ocasião da reforma partidária, e reaproximou-se do governo Maluf, obtendo em seguida financiamentos extraordinários para obras "sociais", parcialmente aplicados na ampliação e construção de postos de puericultura. Afora isso, Michels, como outros prefeitos na época, contratara "empresas de consultoria" para negociar a liberação de verbas a fundo perdido diretamente com o governo federal.

Em 1982, ao final da segunda gestão Michels, a população de Diadema se aproximava dos 300.000 habitantes, um terço dos quais vivendo em favelas. Dados do censo de 1980 indicavam tratar-se de uma população majoritariamente jovem e pobre, enfrentando sérias carências de atendimento médico e saneamento básico, ainda praticamente inexistente no município (ver tabelas 2.2 a 2.5, ao final do capítulo). A crise econômica nacional do início dos anos 80 repercutiu imediatamente em Diadema, com o fechamento de pequenas indústrias e o aumento do desemprego. Foi com este quadro pouco promissor que a gestão Gilson Menezes teve de se defrontar de saída.

Padrões na política em Diadema

De uma perspectiva geral, a consideração de quarenta anos de vida política em Diadema permitiu-nos observar a rápida desagregação da mediação política de caráter crítico e exclusivo. A origem recente do município, o acentuado desaparecimento de sua estrutura agrária, o veloz incremento da urbanização e das comunicações inviabilizaram o domínio baseado na ascendência pessoal exclusiva e nas oportunidades únicas de manter contatos e prestar favores. Ao longo do período focalizado, observa-se não apenas a substituição fortuita de lideranças, mas uma crescente complexidade no cenário político local, associada à diversificação dos canais de intermediação.

De um lado, as lideranças aqui apresentadas caracterizam-se por entenderem e usarem a política como meio de obter ou conservar vantagens materiais e posições de prestígio. Parece apropriado, portanto, referir-se a seus desempenhos na política como "carreiras". A capacidade de antecipar ou prever novas oportunidades econômicas é uma qualidade que, nestes indivíduos, se combina com a flexibilidade e a sensibilidade ante as tendências políticas do momento nos governos estadual e federal, bem como em relação ao eleitorado local.

Por outro lado, mesmo envolvidos em seus projetos e empreendimentos de cunho pessoal, estes indivíduos não puderam descurar do provimento de melhorias públicas -- quanto mais numa situação de acelerado crescimento populacional -- visto que a manutenção de sua liderança dependia de cultivar a imagem de "advogado dos interesses locais". Os prefeitos de Diadema defrontaram-se constantemente com problemas de subordinação financeira, política e administrativa. Entretanto, souberam manipular essas barreiras e, mesmo que investissem predominantemente em obras decorativas na área central, sempre procuraram mostrar seus feitos como benéficos à população carente.

Vimos ainda que as autoridades diademenses, ao exercerem suas competências legais de regular o uso e ocupação do solo urbano, contribuíram ativamente para a expansão urbana e industrial que em poucos anos transfigurou o município. Agindo como grandes incentivadores do alastramento de loteamentos populares, as autoridades municipais ajudaram, ao mesmo tempo, a aumentar os encargos da administração pública. Para cumprirem minimamente as novas incumbências, os prefeitos sempre tiveram de negociar recursos ao sabor das contingências políticas e contrair dívidas que comprometiam orçamentos futuros.

No que se refere aos padrões de competição política interna, vimos que à liderança exclusiva do professor Esquivel

seguiu-se, após a emancipação, a segmentação da política em duas facções estruturadas em torno da rivalidade entre o professor e Lauro Michels. O sistema bifaccional perdurou nos anos 60 até fracionar-se na década seguinte, com o aparecimento de lideranças "modernas" de camadas médias aglutinadas na legenda de oposição aos governos militares.

Por fim, este retrato sumário da vida política em Diadema permitiu-nos dar os contornos gerais da questão que reaparecerá com particular dramaticidade na gestão do PT: como prover melhorias rápidas e substantivas à população carente, numa situação agravada pela crise econômica, tendo de enfrentar a ausência de meios e recursos -- e, ao mesmo tempo, implementar uma nova forma de administrar capaz de conferir um perfil diferenciado ao governo, sem pôr em risco sua sustentação política.

Tabela 2.1 - Evolução da população residente em Diadema e na Grande São Paulo, 1960/1985

Ano	População	
	Diadema	Grande São Paulo
1960	12.308	4.791.245
1970	78.914	8.139.730
1980	228.660	12.588.725
1985*	351.855	15.087.712

Fonte: Censos gerais IBGE

* Estimativa Emplasa

Tabela 2.2 - Síntese de dados recentes de infra-estrutura social (saúde, saneamento, educação) para o município de Diadema

Dados	Ano	Quantificação/ unidade
Hospitais	1986	6 unidades
Pronto-Socorros	1986	1 unidade
Ambulatórios	1986	22 unidades
Leitos	1986	1.150 unidades
Leitos por habitante	1986	3,2 p/mil habitantes
Coefic. mortalidade infantil	1986	59,9 p/mil nasc. vivos
Ligações de água	1987	43.083 unidades
Ligações de esgoto	1987	20.972 unidades
Domicílios particulares	1987	107.060 unidades
Alunos matriculados	1987	60.767 alunos
Alunos matric. primeiro grau	1987	56.397 alunos
Alunos matric. segundo grau	1987	4.370 alunos
Taxa reprovação primeiro grau	1986	27%
Taxa reprovação segundo grau	1986	22%

Fonte: Grande São Paulo: Indicadores básicos 1988. SNM/Emplasa, p. 27.

Tabela 2.3 - Distribuição da população de Diadema por faixas etárias, conforme dados do censo de 1980 (total de 228.594 habitantes).

Faixas etárias	%
0 - 14 anos	37,86
15 - 30 anos	33,88
31 - 45 anos	18,39
mais de 45 anos	9,87

Tabela 2.4 - Dados comparativos de mortalidade infantil: Grande São Paulo, São Paulo, Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul e Diadema (1979/1985) (coeficientes a cada mil nascidos vivos)

Região/Município	1979	1981	1983	1985
Grande São Paulo	63,70	54,98	45,63	41,20
São Paulo	57,88	49,93	41,49	39,50
Santo André	54,23	39,30	38,14	32,70
São Bernardo	60,61	51,85	39,52	37,90
São Caetano do Sul	34,99	25,23	20,55	25,20
Diadema	94,82	87,91	82,96	59,90

Fonte: Sumário de dados da Grande São Paulo, 1985; Grande São Paulo - Indicadores básicos, 1988. SNM/Emplasa.

Tabela 2.5 - Diadema e Região do Grande ABCD (incluindo os sete municípios: Santo André, São Bernardo do Campo, São Caetano do Sul, Diadema, Mauá, Ribeirão Pires e Rio Grande da Serra): Pessoas economicamente ativas, por rendimento médio mensal, em 1980 (em porcentagem).

Faixas de renda	Até 1 salário mínimo	Mais de 1 a 3 sal.mín.	Mais de 3 a 5 sal.mín.	Mais de 5 sal. mín.	Sem renda declarada	Total
Diadema	9,5	58,4	18,8	10,9	2,4	100,0
ABCD	9,1	43,9	20,9	23,1	3,1	100,0

Fonte: Sumário de dados da Grande São Paulo, 1984.

Capítulo 3

A ESTRELA SOBE:

O PT EM DIADEMA, DA FORMAÇÃO À VITÓRIA EM 1982

O Partido dos Trabalhadores (PT) nasceu em meio ao cadinho político e cultural do Brasil da "abertura", durante o último governo do ciclo autoritário-militar iniciado em 1964. Nessa atmosfera de fins dos anos 70, misturavam-se no país tendências mais ou menos afins de oposição política: a crença no poder de mobilização da "sociedade civil" e a valorização da ação coletiva dos grupos subalternos eram freqüentemente acompanhadas por uma atitude de desconfiança em relação aos partidos e às instituições representativas em geral. Essa visão era compartilhada por agrupamentos e movimentos políticos tão diversos entre si -- tais como organismos sindicais de base, comunidades eclesiais da Igreja Católica, movimentos reivindicativos urbanos, certos grupos partidários de esquerda, estudantes, feministas, homossexuais, defensores dos índios, ecologistas -- dos quais proveio boa parte da militância petista.

A experiência desses ativistas, especialmente nos movimentos reivindicativos, nas CEBs e na mobilização sindical, forjou a visão política predominante no PT, à qual se adicionaram as contribuições de intelectuais socialistas democráticos, socialistas cristãos, partidários da Teologia da Libertação

e militantes marxistas-leninistas e trotskistas. Se essa mistura não deu forma a uma ideologia partidária, certamente reforçou uma série de valores comuns básicos dentro do PT -- como a "autonomia popular", a "política de base", a "participação", ao lado de fortes reservas com relação à hierarquia, ao exercício da liderança e às formas de representação política.

O empenho do PT em cultivar seu próprio mito de origem -- apresentando-se como uma "novidade" na história política do país, um partido criado "de baixo para cima", enraizado nas lutas populares, a expressar um conjunto de ideais antiautoritários, anti-representativos, antistalinistas -- tem contribuído para não se dar a devida atenção ao fato de que o processo efetivo de estruturação do partido (das greves operárias de 1978 ao primeiro teste eleitoral em 1982) foi um empreendimento complexo, que apresentou consideráveis variações locais e regionais.

Ao despontar no ocaso do regime autoritário, o PT pretendia, por meio de uma organização inovadora -- os "núcleos de base" --, catalisar as lutas sociais dispersas a fim de se constituir num foco de oposição alternativo ao MDB e seus sucedâneos. Logo, porém, as injunções da agenda política da "abertura", em cujas decisões o PT não exercia a menor influência, obrigaram-no a envolver-se num atabalhado esforço de organização a nível nacional, a fim de poder

competir nas eleições gerais de 1982. A opção por cumprir, a todo custo, as exigências para a legalização, teve o efeito imediato de sacrificar o ideal de um partido de massas fundado em "núcleos de base" ativos e relativamente autônomos, resultando daí uma estruturação mais pragmática, adaptada às circunstâncias.

É nosso interesse, neste capítulo, examinar a estruturação do PT no município de Diadema até a campanha eleitoral de 1982, a partir de algumas considerações sobre a formação do PT em geral. Essa história localizada procura vasculhar as razões desse pioneiro e solitário triunfo eleitoral petista, especificando as correntes e agrupamentos que compuseram a seção local do partido, as relações entre eles e sua inserção na cena política municipal. De outro lado, em continuidade às discussões do capítulo anterior, a análise das eleições locais de 1982 permite-nos mostrar como se acentua a pluralização da vida política local, com o surgimento da nova força representada pelo PT.

Alguns aspectos da formação do PT

Alguns problemas da estruturação do PT em Diadema — bastante visíveis ali por força da atenção despertada pela eleição do primeiro prefeito petista — tiveram a ver com questões presentes na formação do PT em geral. Vejamos, pois, em linhas gerais, como se procedeu à organização

partidária e como têm sido as relações entre as suas correntes internas. Tomaremos por referência trabalhos acadêmicos recentes sobre a formação e a composição social do PT, bem como documentos internos do partido. (45)

Como se sabe, os estreitos laços entre o PT e a mobilização sindical centralizada em São Bernardo fez com que a organização do partido na Grande São Paulo demarcasse a composição de suas forças internas e servisse de parâmetro, por assim dizer, à formação do PT em nível nacional. O núcleo dirigente do sindicato dos metalúrgicos de São Bernardo e Diadema, encabeçado por seu presidente, Luís Inácio Lula da Silva, impulsionou a organização do partido nos municípios do ABC e na região metropolitana próxima, aliando-se a outras lideranças operárias, setores da Igreja Católica "progressista" (socialistas cristãos, integrantes da Pastoral Operária, seguidores da Teologia da Libertação), alguns intelectuais de prestígio e parlamentares da esquerda do MDB. A estes juntaram-se, em seguida, lideranças sindicais de camadas médias, especialmente bancários, professores e servidores públicos. Esses grupos reunidos têm constituído o setor majoritário do PT até o presente.

(45) Entre os trabalhos recentes sobre o PT encontram-se Keck (1986) -- o mais abrangente e detalhado --; Meneguello (1989), Oliveira, I.R. (1988); Rodrigues, 1990. Documentos importantes do partido acham-se reunidos em Pedrosa (1980) e em Gadotti e Pereira (1989).

As correntes minoritárias do PT provieram da adesão de ativistas de esquerda, de orientação marxista-leninista ou trotskista, que elaboraram algum tipo de reflexão crítica sobre o papel da vanguarda revolucionária, com base em suas próprias experiências de militância, ou portavam um discurso antistalinista. Alguns desses militantes atuaram em movimentos reivindicativos populares, às vezes em aliança, às vezes em competição com lideranças originárias de associações católicas. (46) Outros, em particular os trotskistas, esforçaram-se mais para se aproximar do movimento sindical do ABC. Nesse aspecto, cabe mencionar a atividade exercida por militantes de esquerda através do ABCD Jornal, um tablóide que circulou em Santo André, São Bernardo, São Caetano e Diadema entre 1975 e 1980. Esse jornal notabilizou-se pela cobertura às greves de 1978 e 1979, além servir de veículo às posições identificadas com a esquerda nos debates em torno da organização do PT. (47)

Os embates entre esses dois grandes blocos vêm acontecendo desde a criação do PT. (48) Nunca houve um consenso entre

(46) Entre outros exemplos, temos: a associação e posterior competição entre o PCdoB e a Igreja no Movimento do Custo de Vida; entre ativistas de esquerda de diversas orientações (AP, PCBR, MEP etc.) e a Igreja em movimentos reivindicativos mais duradouros, como os de saúde na capital paulista. Ver a respeito Sader (1988), Cardoso et al. (1988).

(47) Sobre o papel da imprensa alternativa e do ABCD Jornal nas discussões visando à formação do PT, ver Keck (1986), cap. 4.

(48) Essa divisão do PT em dois grandes blocos é um tanto grosseira, atendendo apenas à necessidade de focalizar a

eles a respeito do caráter do partido. Conforme relatam Keck (1986) e Meneguello (1989), no momento inicial da organização do partido, os debates se definiam por posições distintas quanto a sua institucionalização. Numa etapa posterior, a participação nas eleições de 1982, as disputas se travaram em torno da indicação de candidatos, tendo em vista uma recomposição do poder interno conforme a força eleitoral de cada bloco.

O bloco de sindicalistas, católicos, intelectuais e parlamentares defendia a criação de um partido amplo, que agregasse aos conteúdos reivindicativos gerais uma proposta de participação no sistema político. Nesse sentido, era favorável ao esforço de mobilização com vistas à obtenção do registro partidário. Nas palavras de Lula, o PT deveria ser "um partido neutro, com ampla liberdade, com amplo pluralismo ideológico, um programa aberto, um partido de massas que tenha como fim primeiro abrir um espaço político ao trabalhador". (49) Os grupos de esquerda, de seu lado, pretendiam dar ao partido um caráter mais "radical". Embora esses grupos tivessem diferentes inserções no partido e seguissem orientações políticas distintas -- o que resultava, portanto, em diferentes modos de avaliar a

polarização interna principal no partido: sindicalistas, cristãos, intelectuais, de um lado; grupos oposicionistas de esquerda, de outro. Há no PT, na verdade, uma constelação de facções, e os processos internos de segmentação e coalizão são bastante dinâmicos.

(49) Declarações de Lula em entrevista a um semanário nacional, reproduzidas em Oliveira, I.R. (1988:130) e Rodrigues (1990:11).

importância da institucionalização partidária --, conservavam em comum a visão do PT como um estágio preparatório para a construção do futuro partido revolucionário, um espaço útil para avançar a "luta ideológica" entre os trabalhadores e organizar uma "vanguarda".

Nesse debate sobre institucionalização, prevaleceu a posição favorável a uma forma de organização segundo os moldes da legislação partidária oficial de 1979 que estabelecesse, paralelamente, mecanismos de "funcionamento democrático" capazes, em princípio, de evitar o distanciamento da direção em relação às bases partidárias e propiciar a participação dos militantes em geral nas decisões políticas.

A formalização dessa proposta levou à criação dos "núcleos de base", como instâncias organizacionais mínimas, compostas por filiados de um mesmo domicílio eleitoral, com atividades regulares e permanentes voltadas, principalmente, para "recolher a riqueza e a variedade de questões colocadas pelos movimentos sociais mais diversos". (50) O "núcleo de base" petista traduziria, em tese, uma mistura de elementos organizacionais característicos das "seções" socialistas e das "células" comunistas, conforme lembrou Meneguello (1989:92), como instâncias de educação política e de

(50) "Pontos para a elaboração do programa", documento interno do partido, de 10/fev./1980, reproduzido em Pedrosa (1980:86).

organização da atividade de base do partido, com um número delimitado de membros, recrutados por local de moradia, local de trabalho, categoria profissional ou movimento social.

Complementando a disposição de garantir participação e controle das bases no processo decisório, os estatutos do PT determinaram que "as decisões importantes dos diretórios e das bancadas deverão ser tomadas após consulta aos núcleos de base do partido". (51) Este caráter estatutário dos núcleos foi aprovado após intensa polêmica entre o bloco majoritário e alguns grupos trotskistas, que defendiam a atribuição de poderes deliberativos, e não apenas consultivos, aos núcleos.

Até aqui, falamos das disposições democráticas e participativas da organização interna do PT tal como apareceram em documentos oficiais do partido. No que se refere à prática política petista, cumpre ressaltar que -- conforme atesta o detalhado estudo de Keck (1986, cap.4) sobre os variados processos locais e regionais de estruturação do PT -- a decisão de institucionalizar o partido com vistas a 1982 propiciou uma dinâmica de recrutamento baseada muito mais na mobilização informal de relações pessoais, a partir de alguns elementos-chaves,

(51) Ver "Estatutos do PT", artigos 72 a 77, citados por Mewneguello (1989:100). Como nota Keck, porém, os Estatutos do PT são muito mais uma declaração de intenções do que normas de funcionamento efetivo.

selecionados ad hoc, para que fosse possível organizar rapidamente o número de diretórios requisitado pela legislação partidária.

Essas filiações em massa favoreceram os grupos partidários que mais dispunham de organização, recursos, tempo e relacionamentos necessários para criar rapidamente órgãos partidários em diversas áreas. Formaram-se assim núcleos de base que tinham muitos membros no papel, mas poucos ativistas de fato, sob o controle de um "cacique" ou de uma "célula" rígida, ao estilo comunista, sem os almejados vínculos societários, com a atenção voltada à luta pelo poder dentro do partido. Já estava em mira a disputa pela indicação de candidatos às eleições de 1982. (52)

Na verdade, a organização de núcleos de base estáveis, capazes de cumprir as esperadas funções de educação e articulação política da militância, tem sido uma constante dificuldade para o PT. Segundo Gadotti e Pereira (1989:139), a fragilidade da estrutura orgânica do PT evidenciou-se desde a campanha eleitoral de 1982, "quando núcleos e diretórios foram diluídos em comitês eleitorais de candidatos que, em sua maioria, terminavam após o 15 de

(52) Essas observações se baseiam em relatos informais de dirigentes partidários e são parcialmente corroboradas pelos citados trabalhos de Keck e Meneguello. Deve-se assinalar, não obstante, que é difícil precisar o alcance e a real dimensão desse fenômeno de "instrumentalização" dos núcleos de base, questão que exigiria um acompanhamento sistemático das atividades de diversos núcleos.

novembro, isto é, no fim das campanhas". As "sucessivas campanhas eleitorais", a "falta de informação política da militância", a "fragilidade econômica do partido", o "descomprometimento das direções" seriam outros fatores que, segundo aqueles autores, teriam contribuído para debilitar a estrutura de núcleos de base e diretórios. Um documento interno debatido em reunião do Diretório Nacional do PT em novembro de 1986 fez a seguinte avaliação da estrutura de núcleos de base:

"A maior parte dos núcleos de base que existiam em 1979, 1980, 1981 e 1982 dissolveram-se ou funcionam precariamente. Poucos novos núcleos de base foram criados desde então, e muitos dos instalados desapareceram posteriormente. Às vésperas de encontros e convenções, criam-se numerosos núcleos de base com o único objetivo de eleger delegados e obter votos em plenário, mas, passadas as eleições partidárias internas, eles funcionam precariamente ou deixam de existir. Além disso, alguns núcleos de base que ainda existiam, este ano, foram transformados em comitês eleitorais ou grupos de apoio de candidatos proporcionais e não desenvolveram atividades enquanto núcleos de base. O partido precisará repensar profundamente essa questão: ou o núcleo de base não é a melhor forma de organizar o partido pela base e, nesse caso, deve ser abolido de vez, ou continuar sendo a principal instância de atividade político-partidária e de garantia da democracia interna do PT, e, então, deve ser levado a sério, multiplicado e abranger a totalidade dos filiados do partido." (apud Gadotti e Pereira, 1989:257-258).

Em face dessa situação, o V Encontro Nacional do PT, de 1987, cogitou de estabelecer novas medidas para acompanhar a política de nucleação, incluindo o estabelecimento de uma infra-estrutura financeira e mudanças regimentais visando conferir maior poder aos núcleos na estrutura do partido. Não temos aqui, todavia, elementos para avaliar como tais

medidas vêm sendo implantadas e se têm produzido alguma alteração significativa no quadro descrito acima.

As esquerdas e a formação do PT de Diadema

Na organização dos núcleos e do diretório do PT em Diadema, foi significativo o papel desempenhado por militantes ligados a diversas tendências de esquerda, com destaque para os trotskistas do Secretariado Unificado (atual Democracia Socialista), da Convergência Socialista e da Causa Operária. O bloco formado pela esquerda tornou-se a força dominante dentro da máquina partidária local desde sua criação, em 1981. De 1983 em diante, o bloco de esquerda perdeu terreno para a frente adversária, integrada por lideranças sindicais metalúrgicas, católicos e militantes vindos de outros lugares da região metropolitana após a vitória eleitoral do PT em 1982. Ainda hoje, porém, os ativistas de esquerda continuam influentes nos organismos petistas locais.

As tendências trotskistas destacadas pela sua influência no PT de Diadema não tinham, a rigor, o mesmo tipo de orientação e atuação política dentro do PT como um todo. Conforme salientam Keck (1986) e Meneguello (1989), o Secretariado Unificado, que se expressava publicamente através do periódico alternativo *Em Tempo*, pregava a união dos militantes de esquerda com vistas à formação de uma "vanguarda marxista-leninista" no PT, e sua estratégia

privilegiava a conquista de postos internos, no partido. A Convergência Socialista e o grupo dissidente que formou a Causa Operária, por sua vez, caracterizavam-se "por uma atuação propagandística paralela às diretrizes oficiais do PT" (Meneguello, 1989:73), desferindo violentos ataques verbais à liderança sindical de São Bernardo, a fim de mostrá-la como "desligada da classe operária", "pelega" e "contra-revolucionária".

A combinação da agressividade retórica com a estratégia de conquista de áreas de influência na organização partidária levou o bloco de esquerda a fortalecer suas posições em Diadema. Originariamente, a organização local do PT acompanhou o modelo fornecido pelo Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e Diadema, de tal modo que os núcleos de base de Diadema e São Bernardo faziam parte de um único diretório, sediado neste último município. A constituição do diretório municipal de Diadema deu-se no contexto da participação do PT nas eleições de 1982, quando a luta pelo poder no partido passou a ser regida pelas expectativas quanto ao desempenho eleitoral dos vários grupos internos. Diadema foi um dos colégios eleitorais onde os mencionados grupos trotskistas procuraram concentrar e expandir sua militância.

A crítica áspera à direção do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e Diadema deu aos grupos de esquerda a

oportunidade de conferir ares de confronto ideológico a uma latente rivalidade no sindicato entre trabalhadores residentes em São Bernardo e residentes em Diadema. Apesar da união em torno da entidade e das causas comuns, acontecia de haver, entre os diademenses, uma irritação velada por se considerarem preteridos na hierarquia sindical.

A organização inicial do PT, como uma extensão da organização do sindicato, contribuía para manter nos diademenses a sensação de desempenharem um papel subalterno diante de seus pares residentes em São Bernardo. Tal sentimento era reforçado pela percepção da condição estruturalmente periférica do município de Diadema em relação a São Bernardo: como vimos no capítulo 2, não só a produção industrial de Diadema é, em sua maioria, complementar e dependente da de São Bernardo, como também é em Diadema que reside boa parte da "peçonhada", os trabalhadores desqualificados de salários mais baixos da indústria de São Bernardo, favelados ou moradores de loteamentos sem infra-estrutura -- em contraste com os líderes metalúrgicos são-bernardenses, vivendo em bairros urbanizados, não raro com um automóvel à porta. Essa situação alimentava as referências depreciativas à cidade e à população de Diadema, da parte dos municípios vizinhos mais ricos do ABC, freqüentemente estampadas na imprensa regional: "cidade-laboratório onde se cultiva o vírus do

mal", "chaga urbana", "reino da violência", "rebotelho do Brasil" etc.

Não é de estranhar, pois, que até mesmo sindicalistas e petistas de Diadema se sentissem vítimas de menosprezo e discriminação no relacionamento com seus pares de São Bernardo. A tensão aumentou quando se acirraram os conflitos entre a liderança do sindicato e os ativistas de esquerda mais agressivos, entrincheirados em Diadema. A retórica fluente e articulada dos militantes trotskistas -- ainda que, como notou Keck (1986:251), soasse quase incompreensível aos que vinham da base do sindicato e dos movimentos populares -- parece ter sido uma compensação aos sentimentos de inferioridade dos diademenses. Conforme expressou um sindicalista do PT de Diadema, católico, eleito vereador em 1982:

"O pessoal das tendências era porreta mesmo, bom pra discussão, e deixavam sem graça os caras de São Bernardo. Como eles começaram a representar os núcleos de Diadema, passaram a dizer lá em São Bernardo que aqui tinha um PT fraquinho, que aqui quem mandava eram os grupelhos." (53)

A deferência para com as qualidades do ativismo de esquerda acabou sendo parcialmente adotada no PT de Diadema como marca diferenciadora. Forjou-se assim um discurso anti-São Bernardo, incentivado sobretudo pelos ativistas da Convergência Socialista e da Causa Operária, em que as diferenças de porte entre os dois municípios eram projetadas

(53) Entrevista ao pesquisador, junho de 1984.

no comportamento político de suas respectivas "classes operárias". Assim, São Bernardo, a cidade mais rica do ABC, seria o abrigo de operários "aburguesados", enquanto os trabalhadores de Diadema, mais pobres, seriam também os mais "radicais". Eis uma versão desse discurso:

"São Bernardo é uma cidade grande, é rica, é bonita, tem mais badalação, cinema, hotel internacional, tem mais diversão. Vai ver como são as casas dos metalúrgicos, tudo com azulejo, pintura nova, carro na garagem, vai ver como as geladeiras deles estão cheias. Esses caras da direção do sindicato estão todos acostumados com badalação, com filé mignon e uísque, já é tudo burguês.. Agora, o cara daqui, que vai, trabalha lá, vê tudo aquilo e volta pra Diadema e vê outra realidade. Aqui não tem nada, não tem cinema, o cara mora numa pirambeira, numa favela. Então o trabalhador aqui tem de ser mais consciente, o PT daqui tem de ser diferente porque o tipo de preocupação aqui é diferente, o cara aqui não tem carrão, não tem casa bonita, não tem nada a perder". (54)

Assim, conquistando adeptos com sua eloquência e mantendo os núcleos de base sob uma rígida estrutura de "célula", com o controle sobre a agenda de reuniões e sobre o ingresso de novos membros, os ativistas de esquerda conseguiram implantar no diretório de Diadema uma dinâmica avessa à militância "de massas" preconizada nos documentos oficiais do PT. A ação da esquerda local como um todo voltava-se estritamente à competição política interna, sob as justificativas doutrinárias de construção da "vanguarda" operária de Diadema.

(54) Entrevista ao pesquisador, junho de 1984.

O PT de Diadema e as associações populares locais

Sabe-se que a noção de "classe trabalhadora" usada no discurso petista é ambígua, aparecendo como sinônimo tanto de "proletariado industrial" quanto de "massas assalariadas". Seja como for, o PT pretendia constituir-se como a organização política própria da classe trabalhadora, considerando que uma organização política com esse feitiço nunca existira em toda a história brasileira. (55) Na retórica petista, a exploração e as desigualdades sociais apareciam como fruto de uma política elitista, autoritária e, quando muito, manipuladora. Sendo assim, "os males profundos que se abatem sobre a sociedade brasileira não poderão ser superados senão por uma participação decisiva dos trabalhadores na vida da nação"; e "o instrumento capaz de propiciar essa participação é o Partido dos Trabalhadores." (56)

(55) Esta é, com efeito, a decantada "novidade" que o PT representaria na história brasileira, um partido formado "de baixo", pelos próprios trabalhadores. No entanto, conforme lembrou F. de Oliveira (1986), há aqui o equívoco de ignorar a participação operária na constituição, na militância e na direção do Partido Comunista do Brasil (o atual PCB), ao menos nas primeiras décadas de sua história. Como o PT, o antigo PC também se compunha de lideranças operárias, intelectuais e das "classes médias". F. de Oliveira sugere que a "novidade" do PT pode ser captada por outros ângulos, tais como a formação de uma "nova" classe operária e a organização do PT em meio à crise internacional da esquerda. (56) Anteprojeto do PT, documento de 29/jan/1980.

Igualmente ambígua era a visão de qual seria a base privilegiada de representação do partido. De um lado, o nexo entre o "novo sindicalismo" e o PT parecia apontar para uma base social composta prioritariamente por operários industriais, ou, numa aceção mais ampla, por trabalhadores urbanos. De outro, a própria mobilização sindical, ao articular suas demandas por reconhecimento político e cidadania plena, mostrou-se como uma parcela exemplar da luta pela democratização da sociedade brasileira e, nessas condições, atraiu o apoio de segmentos sociais bastante diversos que se identificaram com essas bandeiras. No processo de organização do PT, isso se traduziu na formulação alternativa de uma base social mais ampla ao partido; um documento prévio de elaboração do programa partidário explicita que essa base seria constituída pelos "movimentos sociais mais diversos": "sindicatos, associações, comunidades, movimentos de libertação de setores discriminados ou estigmatizados, entidades estudantis, pastorais da Igreja e outros grupos religiosos etc." (57)

Vejamos como essas características da proposta política petista repercutiram na relação do partido com as associações de base popular em Diadema. Em primeiro lugar, o PT como um todo -- e não só a esquerda -- era hostil, por princípio, a entidades como as sociedades amigos de bairros,

(57) "Pontos para a elaboração do programa", 10/fev./1980.

as quais tendia a ver como "manifestações de manipulação política das massas exploradas próprias do regime pré-64".

(58) As SABs existiam em Diadema desde os anos 60 e estavam, de modo geral, integradas à lógica de transações e barganhas da política municipal (cap.2) que era condenada no discurso do PT. Houve, apesar de tudo, esforços isolados de militantes petistas para participar de SABs locais, mas no geral estas ficaram impermeáveis à influência do PT.

A proximidade do PT de Diadema com os "movimentos populares" locais deveu-se principalmente à ação de ativistas católicos. É preciso dizer, inicialmente, que em Diadema não havia movimentos organizados de base popular muito significativos, a despeito da gravidade das carências urbanas. Nos anos 70 houve dois focos antagônicos de mobilização em Diadema: um era o movimento pela preservação da represa Billings, outro era uma incipiente organização de favelados para resistir a ameaças de remoção. Esses movimentos não poderiam se entender, pois se desenvolviam na mesma área -- Eldorado -- e lutavam por objetivos práticos diretamente contrapostos. Os preservacionistas eram ocupantes mais antigos da área da represa, famílias de camadas médias com suas casas com grandes quintais, que se viam prejudicados pela proliferação de loteamentos populares e favelas nas vizinhanças, aos quais atribuíam grande parte da responsabilidade pela degradação das condições ambientais

(58) "Anteprojeto do PT", 29/jan./1980.

do lugar. Os favelados, de seu lado, queriam permanecer onde estavam.

O único apoio concreto aos favelados de Diadema veio da Igreja Católica, através do Movimento de Defesa do Favelado (MDF). Esse movimento se organizara inicialmente em Santo André, sob a liderança carismática de um padre, e se estendera para outras regiões do ABC. A primeira intervenção pública do MDF em Diadema deu-se em 1980, na questão da favela do Jardim União, região de Eldorado, que sofria um processo de despejo movido por um advogado que se apresentava como proprietário da área. Na ocasião, o advogado católico Paulo Afonso, acionado pelo MDF, conseguiu sustar o despejo ao reunir documentos que indicavam que a área em disputa havia sido grilada, e seus verdadeiros proprietários seriam os descendentes da antiga família Ferraz Alvim, que realizara os primeiros loteamentos em Diadema, nas décadas de 30 e 40. (59)

Essa momentânea vitória animou o MDF a organizar uma Comissão Municipal de Favelados em Diadema para reivindicar a implantação de redes de água e de luz nas favelas do município. Na ocasião, a assessoria do MDF levantou

(59) A reconstituição do caso do despejo da favela do Jardim União em 1980 foi feita por meio de conversas com lideranças faveladas e consulta à material de imprensa da época (edições de 19/nov. a 13/dez. de 1980 da Folha de S. Paulo, de O Estado de S. Paulo, do Diário Popular e do Diário do Grande ABC). Agradeço ainda às indicações de Fernando Vítor Araújo Alves, líder dos preservacionistas de Eldorado.

informações dando conta de que muitos barracos eram servidos por extensões clandestinas de eletricidade, pela qual os favelados eram obrigados a pagar preços extorsivos. O objetivo inicial da mobilização era obter uma resposta do poder público municipal, no sentido de "reconhecer oficialmente" que as favelas eram parte da cidade e suas reivindicações por melhorias urbanas eram legítimas.

Em fevereiro de 1981, a Comissão Municipal de Favelados preparou um ato público para entregar suas reivindicações ao prefeito Lauro Michels. Esse ato contou com a presença do então deputado estadual Eduardo Suplicy, contactado através dos assessores católicos do MDF interessados em estabelecer uma ponte entre o movimento e o PT. Michels recusou-se a receber os favelados, mas a manifestação ganhou espaço na imprensa do ABC e serviu para dar alguma visibilidade ao movimento de favelas de Diadema. Sem conseguir estabelecer uma interlocução eficaz com o poder público, porém, o movimento foi arrefecendo. Nas palavras de uma ex-integrante da administração Gílson Menezes, a comissão de favelados no início de 1983 era "uma estrutura esvaziada a ponto de seus membros serem incapazes, na época da posse de Gílson Menezes, de informar o número de favelas no município ou mesmo o número de barracos em suas próprias favelas" (Pinto, 1985:113).

Mesmo que o MDF de Diadema não tenha ido longe, sua organização ajudou a ampliar um pouco a atividade política local das CEBs, das pastorais e dos grupos católicos próximos ao PT. Dessas entidades despontaram personagens importantes na vida política de Diadema após as eleições de 1982, tais como o advogado Paulo Afonso, vice-prefeito e secretário jurídico na gestão Gílson Menezes; Manoel Boni, líder de base católico que foi eleito vereador em 1982 e depois aderiu a uma tendência trotskista; e ainda diversas lideranças da comissão municipal de favelados reorganizada na gestão do PT.

é preciso ressaltar, de todo modo, que a inserção do PT na vida de Diadema, à época das eleições de 1982, era ainda muito incipiente. Em 1982, o PT local contava então com cinco núcleos de base organizados (pelo menos quatro estavam sob controle da esquerda) e possuía 1.025 filiados em meio a um colégio de 83.838 eleitores.

Na seção anterior, salientamos que a formação do PT em Diadema esteve intimamente relacionada à dinâmica interna conflitiva no partido como um todo. Tendo em vista o que se acabou de expor nesta seção, pode-se dizer que a predominância do bloco da esquerda nos núcleos de base locais impediu uma abertura maior do partido a outras formas de associativismo popular. Os grupos trotskistas e

marxistas-leninistas desprezavam a militância de massas, estavam muito mais interessados em articular-se como força política dentro no PT e encaravam a questão das filiações ao partido quase estritamente do ponto de vista de sua estratégia para o controle do poder interno.

O PT de Diadema nas eleições de 1982

Diante do relativo crescimento da militância de base católica e das pressões do bloco majoritário na direção do PT em nível estadual, os grupos de esquerda em Diadema foram levados a negociar o preenchimento dos cargos no diretório municipal. A primeira chapa que dirigiu o diretório de Diadema foi formalizada em 1981. Na presidência estava um sindicalista do grupo "histórico" de organizadores das greves de 1978, 1979 e 1980 em São Bernardo: era Gílson Menezes, o futuro prefeito de Diadema.

Gílson Menezes nasceu em Miguel Calmon, Bahia, em 1949, filho de um alfaiate. Migrou com a família em 1959 para São Bernardo. Depois de trabalhar em pequenas firmas em registro durante a adolescência, conseguiu emprego em 1967 como inspetor de qualidade na Mercedes-Benz, empresa onde trabalhou também seu amigo Juracy Magalhães -- figura importante nos primeiros anos da gestão municipal de Gílson. Em 1973, Gílson foi admitido na Scania como ferramenteiro e, já casado, mudou-se para Diadema. Adquiriu um lote no bairro

de Vila Nogueira, não muito afastado da estrada estadual, onde ergueu o pequeno sobrado em que mora até hoje com a família. Em 1975, em companhia do amigo Juracy -- que continuava na Mercedes como diretor da cooperativa dos funcionários --, começou a militar no Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e Diadema, aproximando-se do grupo liderado por Lula. Eleito diretor de base do sindicato na Scania, atuando naquela fábrica em colaboração com sindicalistas ligados à esquerda, Gilson foi um dos principais organizadores da greve na Scania que inaugurou o ciclo de paralisações de 1978 e marcou publicamente a presença combativa do "novo sindicalismo" do ABC. Em 1980, Gilson foi demitido da Scania e destituído juntamente com toda a diretoria do sindicato, na qual figurava também Juracy Magalhães. Desde então, Gilson e Juracy participaram ativamente do movimento que culminou na formação do PT.

As circunstâncias que presidiram ao desenvolvimento do ativismo político de Gilson Menezes colocavam-no, em princípio, como aliado natural, no PT, das posições defendidas pelo bloco integrado pelas lideranças metalúrgicas. No entanto, Gilson tinha contactos também com militantes da esquerda trotskista, com quem atuara em conjunto na base sindical da Scania. Nos debates de 1980 em torno da definição dos estatutos do partido, Gilson contrariou a vontade da maioria dos membros da Comissão Nacional Provisória -- onde estavam representados seus

colegas da direção do sindicato --, ao manifestar-se favorável a que os núcleos de base tivessem poderes para tomar decisões políticas próprias, tese defendida pelas tendências trotskistas. Depois desse episódio, Gilson passou a ser visto com muitas reservas pelo grupo sindicalista, ao mesmo tempo em que uma parte da esquerda o tratava como virtual aliado.

A organização da campanha eleitoral pareceu estreitar a proximidade de Gilson com a esquerda. A campanha, sob certo aspecto, consistiu num esforço de suspensão provisória das divergências internas e de união dos militantes do PT de Diadema em torno da defesa de seus candidatos aos cargos legislativos proporcionais e ao executivo municipal. Depois de muitas discussões, chegou-se a uma chapa de consenso: o sindicalista José Dilermano (simpatizante da esquerda) era o candidato a deputado federal; Juracy Magalhães (adversário figadal da esquerda) era o candidato a deputado estadual; Manoel Boni (católico em trânsito para a esquerda) encabeçaria a chapa de vereadores; e Gilson Menezes disputaria a prefeitura, tendo como vice o advogado católico Paulo Afonso. O empenho dos petistas diademenses na defesa de Diadema como "seu" território determinou o lançamento de apenas 26 candidaturas para a Câmara Municipal, embora o partido pudesse inscrever até 51 nomes.

A campanha do PT de 1982 em todo o Brasil foi organizada por meio da criação de comitês eleitorais unificados estaduais e municipais e de um fundo financeiro comum, que estabeleceu contribuições mensais compulsórias a todos os filiados. A distribuição dos recursos obedecia a uma escala de prioridades, favorecendo, pela ordem, os candidatos majoritários estaduais, majoritários municipais e proporcionais.

Além disso, a Carta Eleitoral do PT de março de 1982 estabeleceu "normas de relacionamento entre os eleitos e o partido" cujo objetivo era "assegurar um desempenho de mandato que esteja de acordo com a plataforma, a tática e os objetivos do PT". Essas normas estabeleciam uma concepção de mandato imperativo; fixavam uma contribuição compulsória de 40% dos vencimentos para parlamentares e membros do executivo que fossem eleitos; determinavam que a indicação de lideranças parlamentares e a contratação de assessores se fizessem mediante consulta aos diretórios das respectivas instâncias partidárias. (60)

Essas diretrizes gerais receberam uma versão ainda mais rígida na organização da campanha do PT em Diadema. Assim, foi assinada por todos os candidatos petistas locais e lavrada em cartório uma Carta de Compromissos, onde aparece

(60) "Carta Eleitoral do Partido dos Trabalhadores", in Gadotti e Pereira, 1989:236-237.

a primeira formulação local da proposta de governo através de "conselhos de base". Entre os pontos principais da Carta, estavam os seguintes: a) os eleitos renunciavam a todo poder de decisão, em favor dos "conselhos municipais de base", que seriam os efetivos governantes e representantes populares; b) prefeito e vereadores comprometiam-se a formular propostas para execução imediata, decididas pelos "conselhos municipais de base"; c) os eleitos dividiriam seu tempo útil de modo a haver "igual dedicação às atividades parlamentares e ao trabalho de base nos bairros e às atividades de interesse da população"; d) a contribuição compulsória dos eleitos ao diretório municipal seria de 50% dos respectivos vencimentos; e) o eleito que descumprisse qualquer determinação contida na Carta seria punido com a expulsão do partido. (61)

A plataforma nacional do PT apresentava os contornos gerais de uma proposta de "governo popular", em termos de estimular "a participação popular organizada nas tomadas de decisões políticas através de organismos criados nas próprias lutas dos trabalhadores". (62) A plataforma do PT de Diadema

(61) "Carta de compromissos dos futuros parlamentares do Partido dos Trabalhadores de Diadema", documento do PT-Diadema aprovado na Convenção Municipal de 11 de julho de 1982.

(62) "Plataforma Nacional do PT", 1982. Essas declarações de princípio preenchiam o lugar de um programa de governo, evidenciando que continuavam valendo as disposições do documento "Pontos para a elaboração do programa", de 1980: "...o PT nem pode nem deve ter em seu programa algo que se assemelhe a um programa de governo para quando o partido chegue ao poder. Precisamente porque a proposta do PT não é

acrescentava que todas as atividades da administração municipal seriam empreendidas mediante consulta à executiva municipal, o conselho de núcleos e os "conselhos municipais de base". No curso da campanha, o candidato Gílson Menezes passou a definir os "conselhos municipais de base" como "conselhos de bairros".

Num debate com outros candidatos à prefeitura, promovido por um jornal local, na Câmara Municipal de Diadema em outubro de 1982, Gílson assim explicitou, inicialmente, a proposta de "conselhos":

"Nós vamos governar aqui em Diadema como nunca aconteceu e nenhum partido tem essa proposta. Eu vou governar com os conselhos de bairros. Os conselhos é que vão decidir, e o que eles decidirem eu acatarei, nem que para isso tenham que me cassar no outro dia. Mas assumo a responsabilidade, porque esta é a proposta do Partido dos Trabalhadores. Vamos escancarar as portas da prefeitura dos trabalhadores(...)O mínimo de organização já é mais importante do que administrar como é administrado hoje, e já temos o mínimo de organização. O PT, há dois, três anos, já tem muita gente organizada. Já dá para tirar conselhos de bairros. Temos cinco núcleos já formados, outros já em formação. Isso mostra que os trabalhadores querem participar." (63)

Essas declarações parecem explicitar que a intenção do PT de Diadema era formar os conselhos de bairro a partir dos núcleos do partido. Essa era uma importante diferença em relação à plataforma nacional do PT, que falava apenas em organizações construídas pelos "trabalhadores" ou pelo

administrar o capitalismo e suas crises supostamente em nome da classe trabalhadora." (Reproduzido em Pedrosa, 1980:87). (63) Conforme a transcrição do debate entre os candidatos à prefeitura de Diadema em 1982, publicado na edição de 15/out./1982 do Jornal do Planalto, o periódico local promotor do evento. O trecho citado está à pág.3.

"movimento popular". A proposta alternativa, que aparentemente era defendida por Gílson, correspondia mais aos anseios da esquerda petista diademense.

Mas o discurso de Gílson já era bastante ambíguo. Em outra fala, na sequência do mesmo debate, ele apresentou uma formulação diferente, mais "ampla", para a proposta de "conselhos":

"Não temos proposta de administrar uma cidade sozinhos. Quero administrar através dos conselhos. Vou dar uma idéia para vocês desses conselhos: pode participar todo mundo, sociedades amigos de bairros, organizações existentes e não existentes, populares. Todo mundo pode participar desse conselho, e nós vamos decidir as prioridades do município." (64)

A campanha do PT de Diadema se caracterizou também pela preocupação acentuada de assegurar condições e oportunidades materiais iguais para todos os candidatos e evitar a todo

(64) Jornal do Planalto, 15/out./1982, p.6. Aqui Gílson parece se esforçar para reproduzir as declarações de Lula, numa entrevista à Folha de S. Paulo, (14/set./1982), sobre os "conselhos populares". Lula dizia que "a idéia seria primeiro no município. Em cada bairro seria feita uma assembléia, escolhido um conselho popular. Cada atitude do governo, na aprovação do orçamento ou na consecução de uma obra qualquer, teria de ser por consulta popular, para que se fizesse o projeto que fosse para a Câmara. E quando a Câmara fosse aprovar o projeto, teria o que pensa o povo daquele projeto. Precisaria também fazer com que as Assembléias e Câmaras de Vereadores fossem um pouco maiores para que o povo pudesse ir lá para julgar qual é o deputado ou vereador que é, efetivamente, representante do povo e que está legislando em benefício do povo.(...) Em caso que não precisa passar pelo Legislativo, é você consultar o povo da periferia através das comunidades, não das comunidades alienadas do Poder Executivo, mas das comunidades autônomas, e com elas decidir como é que têm de ser feitos os projetos, colocados em prática."

custo a "personalização" das campanhas. Assim, não havia cédulas de propaganda individual dos candidatos a vereador, mas uma "cédula única" com os nomes dos 26 postulantes ao cargo.

Isso não significa, entretanto, que não tenha havido conflitos e acusações de favorecimento durante a campanha. O comando nacional da campanha permitia aos candidatos proporcionais organizarem escritórios particulares de trabalho, de tal modo que alguns candidatos a vereador pelo PT de Diadema beneficiaram-se com uma veiculação mais intensa de seus nomes ao se associarem à campanha dos candidatos a deputado estadual e federal. A diretoria do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e Diadema e a executiva municipal do PT também foram acusadas de servirem de instrumentos a alguns candidatos em prejuízo de outros.

O discurso eleitoral petista em 1982, em todos os níveis, foi marcado por algumas referências comuns: um ataque cerrado ao governo e aos "políticos tradicionais", denúncias de casos de corrupção e desonestidade, reforço a uma visão "classista" da política e valorização do bom senso e da competência independentes da formação escolar. (65) O candidato Gilson Menezes recorreu a todos esses temas, com especial ênfase na associação entre corrupção e desigualdades

(65) Ver as análises de Meneguello (1989:103-120) e Keck (1986, cap.5). Para outras visões críticas da campanha do PT em 1982, Giannotti (1982) e Chauí (1986:159-179).

sociais, privilegiando como interlocutores os moradores das favelas e da vasta periferia de Diadema.

Podemos ter uma idéia aproximada desse discurso reproduzindo outras falas de Gílson Menezes no referido debate público com outros candidatos: (66)

"Tudo o que a gente vai fazer sozinho, a gente erra. Por isso, nós, do Partido dos Trabalhadores, não concordamos com nada do que aconteceu até agora. Porque eles fazem da cabeça deles, eles não discutem com os trabalhadores. Quem sabe o que quer e o que é bom para os trabalhadores é a própria classe trabalhadora."

"Tenho certeza de que prioridade no município não é fazer praça no centro de Diadema. Tenho certeza de que prioridade no município não é soltar fogos, gastar um milhão e meio com fogos no centro, enquanto crianças estão morrendo de fome na favela. Tenho certeza de que as prioridades discutidas pelos conselhos, quando o povo tem liberdade, discute as coisas certas".

"Vou ganhar a prefeitura e não vou me sentir melhor do que ninguém. E nem quero ser chamado de Vossa Excelência, quero ser chamado de companheiro, perante os trabalhadores."

"O Partido dos Trabalhadores não está fazendo promessa, está fazendo campanha."

"Agora de imediato nós pretendemos urbanizar as favelas, porque não dá para esperar, os companheiros passam necessidades tremendas, temos que colocar água, luz, esgoto, e vamos fazer todo esforço para isso. E isso não é promessa, não."

"A proposta do PT é discutir através dos conselhos. Os eleitos do PT virão para discutir o que foi aprovado pelos conselhos. E os vereadores que quiserem bolada para negociar

(66) Não estava em campo nessa época, por isso não disponho de outra fonte de dados para apresentar o discurso eleitoral de Gílson Menezes. Certamente, os interlocutores na situação a que se referem as falas aqui reproduzidas eram diferentes das situações de campanha corpo a corpo. De qualquer modo, o artifício me parece útil na medida em que, em confronto direto com os outros candidatos, Gílson era obrigado a marcar suas diferenças, tanto quanto nas demais situações de campanha.

o que os trabalhadores discutiram, eu vou denunciar em praça pública." (67)

A campanha do PT em Diadema foi conduzida com poucos recursos e, como em todos os lugares, baseou-se na mobilização máxima das redes de militantes e simpatizantes e no apoio institucional possível do sindicato e da Igreja Católica. A votação alcançada pelo partido foi notável, em face da reduzida base organizada local, fato que requer algum esforço adicional de explicação.

O quadro eleitoral local e a vitória do PT: uma interpretação

Eleições são fenômenos bastante complexos, e não pretendo aqui mais do que alinhar alguns fatores que parecem relevantes para se entender como o PT conseguiu viabilizar-se como alternativa de poder no quadro eleitoral de Diadema. Sem dúvida, o voto da base sindical e a potencialização da militância foram fatores importantes, mas não suficientes. O PT foi favorecido por uma conjugação feliz de circunstâncias que convém esmiuçar.

Primeiramente, é preciso considerar a complicada configuração da política em Diadema por ocasião das eleições. (68) O prefeito Lauro Michels decidira abandonar

(67) Todas as citações foram extraídas do *Jornal do Planalto*, 15/out./1982, p.3-9.

(68) A reconstrução do quadro eleitoral de Diadema se baseia em material de imprensa, conversas com políticos locais,

o MDB e ingressar no PP (Partido Popular, fundado por Tancredo Neves). Quando o PMDB incorporou o PP, Michels decidiu permanecer sem partido até o final de seu mandato. Enquanto isso, outras lideranças locais, como a ex-vereadora Marion Magali e o ex-prefeito Ricardo Putz, que também haviam se filiado ao extinto PP junto com Michels, acabaram engrossando as fileiras do PTB. Dentre as legendas disponíveis, o PTB oferecia aos políticos locais "tradicionais" as vantagens de uma razoável estrutura organizada no estado e uma total frouxidão ideológica, sem carregar, como o PDS, o estigma de ser o partido de sustentação dos desgastados governos militares e sucessor da ARENA, sigla decadente no ABC desde os anos 70.

Marion Magali e Ricardo Putz lançaram-se, pois, como fortes candidatos à sucessão de Michels pelo PTB, acompanhados por uma lista igualmente expressiva de candidatos a vereador. No PMDB, a candidatura mais forte era a do ex-vice-prefeito na gestão Michels, o professor Romeu da Costa Pereira. No PDS, o engenheiro Eiziro Okasaki, antigo colaborador do professor Esquivel, tentava ressuscitar a combalida liderança política do emancipador de Diadema. As demais candidaturas -- com exceção da do PT, naturalmente -- eram meramente figurativas.

milитantes, cabos eleitorais, e na descrição fornecida por Sadek (1984).

Sem se comprometer publicamente com nenhuma candidatura, Michels era, todavia, uma figura central no desenrolar da campanha. Seus adversários no PMDB acusavam-no de patrocinar as candidaturas pelo PTB -- especialmente a de Marion Magali, que aparecia com maior apelo popular -- para, dos bastidores, continuar comandando a política municipal.

Esse panorama eleitoral apresentava pelo menos duas tendências importantes, que acabaram por favorecer o PT. Em primeiro lugar, havia uma dura concorrência entre as lideranças políticas mais influentes no município, que tendia a se acentuar ainda mais. O PTB abrigava ambições em demasia, a disputa entre os partidários de Marion e de Putz era intensa e se agravava com o lançamento tardio de uma terceira candidatura majoritária pela mesma legenda. De outra parte, o palco da campanha municipal estava tomado pelas querelas envolvendo o PMDB e os supostos candidatos de Michels no PTB. O PT, a princípio, não despertava cuidados especiais nos seus adversários, nem estava no centro das discussões.

Em segundo lugar, o PT teve em Diadema a chance de explorar com sucesso a contraposição, que lhe era tão cara, entre o "passado" e o "novo". O candidato do PT era, de fato, o único que podia representar com um mínimo de verossimilhança o papel de "novidade" na política diademense, contra o

"passado" encarnado por Michels. O PMDB usava a mesma estratégia, atacando o velho líder, mas esbarrava no fato de que seus nomes mais conhecidos haviam sido, até recentemente, aliados de Michels: o principal candidato a prefeito do PMDB, vale insistir, havia sido nada menos que o vice de Michels na gestão que se findava, e só se afastara dessa posição para concorrer à prefeitura. O PT efetivamente explorou a polarização com Michels, apresentando todos os adversários como criaturas do velho líder, representantes da "corrupção" causadora da "miséria do povo", políticos que "trocavam de partido como quem trocava de camisa" etc. Gilson Menezes exercitou o discurso moralista, antipolítico e antigovernista do PT precisamente diante do eleitorado mais pobre, nas favelas.

Mas talvez o fator decisivo para o crescimento eleitoral do PT tenha sido o inesperado efeito da vinculação de votos no pleito local. Como se sabe, as regras para a disputa eleitoral de 1982 obrigavam o eleitor a escolher candidatos de um único e mesmo partido para todos os cargos em disputa -- o chamado "voto vinculado". Esse expediente visava fortalecer a posição do PDS, o novo partido governista, no plano federal: a expectativa era de que a escolha de candidatos se orientasse primordialmente pelas disputas de cargos municipais (prefeitos e vereadores), mais vulneráveis à influência da máquina administrativa federal, e reforçasse, desse modo, o PDS na competição pelo Senado e

pelos governos estaduais. Subjacente ao "voto vinculado" havia, pois, toda a interpretação do poder local e das relações intergovernamentais que afirmava a dependência crônica e universal do município em relação aos governos estaduais e à União. (69)

Os efeitos práticos do "voto vinculado" em 1982, porém, variaram bastante. No âmbito nacional, a vinculação contribuiu para restabelecer um caráter bipolar e plebiscitário ao pleito -- em termos de ser a favor ou contra o governo autoritário --, a despeito da ampliação das opções partidárias. Ocorreu, além disso, que a disputa pelos governos estaduais -- cargos executivos para os quais não havia eleição direta desde pelo menos 1965 -- acabou por catalisar as atenções do eleitorado e a determinar, em grande parte, a opção partidária para os demais cargos. Nas regiões mais urbanizadas e populosas do país, esses efeitos beneficiaram quase sempre o PMDB, na condição de maior partido de oposição aos governos militares, o qual elegeu os governadores dos principais estados. Em contraste, os mesmos efeitos prejudicaram bastante as pretensões do PT, agremiação menor, identificada por um rigoroso caráter "ideológico".

Nos pleitos municipais, a vinculação de votos mesclou-se a contingências eleitorais que, em algumas conjunturas,

(69) Esse é o argumento de Sadek (1984). Ver também Alves, M.H.M. (1984, cap. 8, parte III).

provocaram efeitos surpreendentes. Esse foi o caso, por exemplo, dos municípios do ABC, estudados por Sadek (1984), onde o caráter plebiscitário cedeu lugar a uma acentuada competição entre as várias legendas partidárias, temperada pela influência de algumas lideranças "tradicionais". Nos cinco maiores municípios do ABC, as prefeituras ficaram divididas entre candidatos do PTB (Santo André e São Caetano), PMDB (São Bernardo e Mauá) e PT (Diadema). O PT, apesar de eleger apenas um prefeito, teve nos cinco municípios um desempenho eleitoral notável.

Cabe relembrar aqui parte a análise de Sadek sobre os efeitos do voto vinculado na disputa pela prefeitura de Diadema. A autora comparou dados de pesquisas de intenção de voto a prefeito realizadas em três momentos sucessivos da campanha (março, julho, setembro), as quais propunham ao eleitor duas situações de escolha: sem vinculação e com vinculação. Os resultados mostraram alterações bastante significativas na posição dos principais candidatos. Assim, na hipótese sem vinculação, a concorrente do PTB, Marion Magali, despontava como favorita, embora seus percentuais sofressem alguma variação nos diferentes períodos; ao passo que o candidato do PMDB, Romeu da Costa Pereira, e o do PT, Gílson Menezes, não atingiam índices relevantes. Uma inversão dramática se produzia na hipótese com vinculação: a obrigatoriedade de votar no candidato do PTB ao governo do estado (Jânio Quadros) fazia Marion Magali perder três

quartos do índice obtido na alternativa sem vinculação; já Gílson Menezes, associado ao nome de Lula, obtinha o maior índice de preferências individuais, e Romeu da Costa Pereira surgia como possível vencedor, graças à soma das intenções de voto no PMDB (ver tabelas 3.1 e 3.2, ao final do capítulo).

No resultado final, favorável ao PT, pesou o prestígio adquirido pela legenda, no seu curto espaço de existência, graças à força do movimento sindical do ABC e ao efeito generalizador de suas bandeiras de luta, a despeito da restritiva orientação ideológica predominante no PT de Diadema. Não se deve desprezar, tampouco, a capacidade de Gílson Menezes de converter-se numa tradução local convincente do principal símbolo do PT: a figura do líder Lula. Mas a eleição para a prefeitura de Diadema, tal como indicavam os prognósticos, foi a de definição mais difícil em toda a região. Os votos em todas as zonas da cidade foram intensamente disputados entre as principais candidaturas (PTB, PMDB e PT), e a vitória de Gílson Menezes só foi assegurada na apuração das últimas urnas. O PT fez ainda a maior bancada na Câmara -- 6 vereadores contra 5 do PMDB, 5 do PTB e 1 do PDS --, embora ficasse muito distante do número necessário para poder compor a maioria e dispensar as alianças no nível parlamentar (ver tabelas 3.3 e 3.4, ao final do capítulo).

No âmbito da história política do município, a vitória do PT em 1982 foi o triunfo de uma legenda nova e politicamente marginal sobre uma experiente máquina eleitoral. Significou a ascensão de um grupo de lideranças jovens (prefeito e vereadores eleitos tinham todos menos de 35 anos), operários qualificados e semiquualificados, de nível de instrução primária ou secundária, sem qualquer experiência parlamentar, que até então desempenhavam papel subordinado ou pouco expressivo na vida política local.

Era um fato que a campanha eleitoral do PT, embora tivesse envolvido formidável esforço de militância, não servira para incrementar substancialmente a base organizada do partido. Para começar a governar, o PT precisaria repetir a mesma estratégia de mobilização da militância interna, dos simpatizantes e dos aliados potenciais. Isso, entretanto, se chocava com a prática de "defesa do território conquistado", que servira tanto para organizar o partido em Diadema quanto para desencadear a campanha eleitoral no município. Além disso, haveria a inevitável mobilização interna dos blocos e tendências rivais em busca dos cargos que garantissem o comando político do novo governo municipal. As desavenças tenderiam a recrudescer, já que o prêmio em jogo agora era mais alto.

Tabela 3.1 - Percentuais de intenção de voto para prefeito, sem e com vinculação, nos candidatos do PT, PMDB e PTB, e nas respectivas legendas, em Diadema, em 1982.*

		Março 82	Julho 82		Setembro 82	
			sem vinc.	com vinc.	sem vinc.	com vinc.
PT	Gílson	-	4	19	4	20
	Voto no PT	-	-	25	4	20
PMDB	Romeu	6	4	7	9	10
	Soma dos 3 candidatos	6	9	12	19	24
	Voto no PMDB	-	-	26	19	24
PTB	Marion	31	20	8	25	6
	Soma dos 3 candidatos	58	47	16	43	16
	Voto no PTB	-	-	19	43	16
Outros		20	6	13	6	-
Indefinidos		16	34	23	31	40

* Os totais por partido nem sempre coincidem com a soma de candidatos por legenda, porque incluem também a intenção de voto na legenda, sem especificar o candidato.

Fonte: Pesquisas Pré-Eleitorais do Instituto Gallup.
Adaptado de Sadek, 1984:197.

Tabela 3.2 - Preferência partidária em Diadema, em 1982 (%)

	Março 82*	Julho 82	Agosto 82	Setembro 82
PMDB	34	30	26	21
PT	12	15	20	20
PTB	8	7	8	19
PDS	6	4	6	5
PDT	2	1	2	-
Nenhum	35	43	43	36

* Em março, 3% preferiam o PP (depois incorporado pelo PMDB)
 Fonte: Pesquisas Pré-Eleitorais do Instituto Gallup.
 Apud Sadek, 1984:194.

Tabela 3.3 - Resultados da votação para prefeito em Diadema, em 1982

Candidatos/ Partidos	Número absoluto de votos	%
Gílson Menezes	23.310	27,80
PT	23.310	27,80
Romeu C. Pereira	11.411	13,61
Orlando Annibal	6.525	7,78
Francisco Guillen	4.696	5,60
PMDB	22.632	26,99
Marion Magali	14.155	16,88
Jorge Ferreira	4.680	5,58
Ricardo Putz	3.108	3,71
PTB	21.943	26,17
PDS	4.277	5,10
PDT	100	0,12
Branco	7.966	9,50
Nulos	3.610	4,30
TOTAL	83.838	100,00

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral.

Tabela 3.4 - Votação dos vereadores eleitos em Diadema, em 1982.

Partido	Vereador	Número absoluto de votos
PT	Dorival J. Lopes	1.852
	Washington Mendes	1.725
	Arquimedes Andrade	1.346
	Gentil S. de Paula	1.180
	Manoel Boni	1.135
	Ivo Ribeiro Santos	1.096
PMDB	José dos Santos Rocha	989
	Carlos Lopes Ribeiro	935
	Severino A. de Oliveira	895
	Mário Sérgio Moreno	858
	Jorge João Chedid	812
PTB	Maugério de Oliveira	2.436
	Milton Capel	2.071
	Valdeci Mathias	1.241
	Gabriel Gonçalves	1.186
	Edgar Silvério Sousa	800
PDS	Aloísio Moura Coelho	804

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral.

JÚLIO ASSIS SIMÕES

**A POLÍTICA DA PARTICIPAÇÃO:
UMA ETNOGRAFIA DA PRIMEIRA GESTÃO MUNICIPAL DO PT EM DIADEMA**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em
Antropologia Social, Departamento de Ciências Sociais,
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade
Estadual de Campinas.

Orientadora: Profa. Dra. Guita Grin Debert

Si51p
v.2
13048/BC

Campinas, novembro 1990

UNICAMP
BIBLIOTECA GERAL

VOLUME II

Capítulo 4**O PARTIDO CONTRA O GOVERNO**

O PT assumiu a prefeitura de Diadema disposto a promover o crescimento das associações populares e fazê-las participar das decisões de governo, para estabelecer prioridades, alocar recursos e implementar políticas sociais ao nível do município. Para além da palavra de ordem de "governar com a população", entretanto, o exercício da administração colocava ao PT uma série de questões sobre a sua própria participação na política institucional -- como estabelecer um programa de governo, como definir a relação entre a direção partidária, os representantes eleitos para o executivo e o legislativo e a base popular organizada --, a respeito das quais o partido tinha apenas algumas definições de princípio.

Disposições programáticas não bastam, porém, para definir estratégias de governo. A noção petista de "governo popular" era suficientemente genérica e imprecisa para abrir-se a interpretações, expectativas e práticas divergentes. E a dinâmica do PT em Diadema, após os momentos de estruturação e de preparação para as eleições, passou a ser orientada pela conquista de posições de mando e influência na administração municipal, tendo em vista tanto a redistribuição do poder interno desencadeada no PT como um

todo, após a avaliação do desempenho eleitoral do partido em 1982, quanto a articulação dos adversários locais do PT, batidos na disputa pela prefeitura. Tudo isso compôs um intrincado cenário de competição política, que influenciou bastante na definição das propostas participativas da administração petista. É esse cenário que passamos a descrever, neste e no próximo capítulo.

Este capítulo oferece uma visão geral da gestão de Gílson Menezes em Diadema, concentrando-se principalmente no primeiro ano de governo (1983), período em que se travaram os embates que definiram, por assim dizer, o perfil da administração. O objetivo da análise é mostrar como anseios e atitudes divergentes em torno de um lema político comum (empreender um "governo popular e participativo") foram condicionados e amplificados por uma desenfreada luta interna, quando toda atividade política pareceu reduzir-se ao esforço contínuo de construir aliados e adversários situacionais, sem que houvesse uma instância reconhecida e legitimada de arbitramento dos conflitos.

A disputa pelo comando da prefeitura

A vitória em Diadema deu margem a diferentes avaliações e inquietações internas no PT. A esquerda local sentiu-se fortalecida, na medida em que o partido vencia justamente num município cujo diretório era dominado por seu bloco,

minoritário no partido como um todo. Pelas mesmas razões, os setores petistas majoritários não se sentiam muito à vontade para comemorar o triunfo em Diadema e temiam pela sorte da primeira experiência governamental do partido, se ela fosse conduzida com as mesmas dissensões e "sectarismos" que julgavam caracterizar o PT local. E Gílson Menezes era, para todos os petistas, uma incógnita. Em suas primeiras entrevistas públicas após a apuração final dos votos, Gílson reafirmava parcialmente o discurso mais "radical" da campanha, ao defender uma administração através dos "conselhos populares"; mas acrescentava, ao mesmo tempo, que era "livre" para nomear os seus assessores e que, para governar, precisaria de "todos os dispostos a colaborar":

"Tudo será discutido com os conselhos de base. A partir das disponibilidades orçamentárias decidiremos as prioridades. Eu serei um articulador, a decisão caberá aos conselhos, que terão caráter deliberativo. Sem consultá-los, só resolverei questões inadiáveis. Em resumo, a cidade será administrada por um colegiado."

"Não prometi empregos, não conchavei com ninguém para chegar à vitória. Portanto, estou livre para nomear aqueles que tenham capacidade de atender aos anseios da população em Diadema. Não vou dispensar ninguém. Todos os que estiverem dispostos a colaborar serão convocados. Cada um contribuirá com sua capacidade para o bem de Diadema." (70)

Um problema interno fundamental da gestão petista de Diadema sempre foi o de estabelecer regras claras e reconhecidas para o relacionamento concreto entre o governo municipal e o

(70) Ver entrevistas publicadas no Diário do Grande ABC, 20/nov./1982, e Diadema Jornal, 24/nov./1982.

partido. As únicas especificações a esse respeito eram as que constavam da plataforma eleitoral de 1982.

No discurso eleitoral petista em geral, a proposta de participação política da "classe trabalhadora" converteu-se numa idéia de "governo popular". Como salientou Meneguello (1989:108-110), essa idéia tinha como ponto de partida a incorporação das "classes populares" à política institucional, através de uma crítica à necessidade de preparo intelectual, acompanhada de uma concepção de representação "orgânica" ou "descritiva" -- segundo a qual haveria interesses populares específicos que só poderiam ser fielmente traduzidos por representantes da mesma origem social e da mesma categoria profissional dos representados. (71) A campanha do PT expressara a afirmação da competência popular e a identidade entre base social e organização partidária através de slogans como "Sabemos trabalhar, saberemos governar", "Trabalhador vota em trabalhador", "Confie em você, vote no PT", etc. Por fim, a integração das "classes populares" aos circuitos de tomada de decisão era expressa pela perspectiva de criar mecanismos de participação das bases (como os "conselhos populares").

(71) Kinzo (1980:28-29), interpretando Hanna Pitkin, escreve que "a concepção descritiva acrescenta um aspecto importante ao significado da representação política, qual seja o de estabelecer uma relação entre representante e representados: uma pessoa representa a outra por ser semelhante a elas. É portanto a correspondência de características que assegura a representação e a relação representantes-representados."

Já se mencionou (cap.3) que a Carta Eleitoral do PT em 1982 estabeleceu, como norma de relacionamento entre o partido e os representantes eleitos uma versão de mandato imperativo. Assim, nos termos da Carta, "a atuação política dos chefes de Executivo e parlamentares do PT, os planos de ação e os critérios de aplicação de recursos" seriam "submetidos aos órgãos partidários correspondentes"; e "a iniciativa de projetos de lei" seria "de organismos partidários ou de parlamentares, submetidos sempre à ampla discussão das bases". Esses preceitos estabeleciam uma nítida supremacia das direções partidárias sobre os representantes eleitos e não faziam qualquer distinção entre os raios de ação dos representantes no Executivo e no Legislativo. Na verdade, a Carta fora toda vazada pelo tom de "fortalecer uma alternativa política diferenciada da oposição liberal burguesa, colocando a questão do poder político do ponto de vista dos trabalhadores". Nessa medida, apresentava uma proposta de participação dentro das regras da política institucional para ajudar a viabilizar uma transformação radical da sociedade e da política: "... só uma maneira inteiramente nova de fazer política será capaz de efetivamente conduzir a uma sociedade socialista na qual os trabalhadores detenham total e absoluto controle". (72)

(72) As citações são da "Carta Eleitoral do Partido dos Trabalhadores", reproduzida em Gadotti e Pereira (1989:231-239).

Os preceitos da Carta Eleitoral foram acatados e fundamentaram a plataforma eleitoral do PT em todo o país em 1982. Em Diadema, a plataforma agradou plenamente e, como vimos (cap.3), recebeu em alguns casos uma formulação ainda mais rígida.

Também a necessidade de elaborar um programa de governo tomou inicialmente a forma de um debate em torno do significado da plataforma eleitoral: seria ela um mero instrumento de propaganda ou conteria diretrizes fundamentais para um governo petista? Os grupos mais à esquerda, entrincheirados no diretório municipal, defendiam uma interpretação literal das prescrições da plataforma, tanto no que se referia à participação popular no governo, quanto às normas de conduta que submetiam os representantes eleitos à direção partidária correspondente. Já o prefeito começava a manifestar alguma discordância em relação àquelas determinações, insinuando precisar de maior liberdade de ação.

Impasse semelhante se estabelecera entre a idéia eleitoral de "governo popular" e o desencadeamento das discussões sobre programa de governo. Uma sugestão sobre definições prévias para uma ação governamental petista fora divulgada num documento de campanha, de escassa repercussão interna, elaborado pela Secretaria de Educação Política do Diretório

Regional de São Paulo. Esse documento, intitulado "As eleições de 82: o PT e a questão municipal", colocava timidamente a preocupação de se estabelecer programas "viáveis" de governo que adequassem prioridades administrativas às restrições orçamentárias e soubessem "ganhar a confiança da classe trabalhadora sem alimentar ilusões" (apud Keck, 1986, cap.6). Durante a campanha, porém, discussões desse teor costumavam ser desqualificadas sob o argumento de que constituíam uma espécie de atentado à soberania do movimento popular: assim, se o partido se propunha a "governar com a população", só poderia definir metas e métodos de governo quando se constituíssem os mecanismos de participação popular.

Cabe acrescentar que a esquerda no PT de Diadema ainda pretendia formar "conselhos populares" a partir dos núcleos de base do partido (conforme expressou Gílson Menezes em campanha - ver cap.3), e defendia que tais conselhos tivessem o poder de deliberar sobre planos de governo. O prefeito eleito, por sua vez, continuava dizendo-se favorável à criação dos "conselhos", mas agora evitava afirmar que essas associações derivariam da organização partidária local. (73)

As primeiras divergências remontavam às distintas concepções sobre o caráter do PT que haviam presidido à formação dos dois grandes blocos internos no partido e que se expressavam na oposição partido de "massas" vs. partido de "quadros". Nesse sentido, uma questão particularmente sensível era a das filiações. Logo depois de eleito, Gílson Menezes passou a defender, dentro do PT de Diadema, uma campanha massiva de filiações, para reforçar a base de sustentação política da administração. Mas o bloco de esquerda, hegemônico no diretório, não queria promover novas filiações antes que se definisse a composição de forças no quadro administrativo. Este impasse contribuiu para que Gílson se afastasse da direção do PT de Diadema e buscasse aliados entre o bloco majoritário do PT paulista, que, por sua vez, também tinha

(73) Dizia Gílson em novembro de 1982, depois de eleito, que "os conselhos serão formados pelas SABs, pelas pessoas petistas ou não, enfim, a própria população escolherá seus membros."

interesse em contrabalançar a influência da esquerda em Diadema.

Houve, assim, encontros informais em São Paulo, nos quais Gílson Menezes travou conversações com alguns intelectuais petistas ligados ao bloco majoritário. Esses encontros parecem ter fortalecido em Gílson a sensação de que, com sua eleição, Diadema seria a "vitrine" do PT, de tal modo que o desempenho da administração petista, fosse qual fosse, repercutiria imediatamente na imagem do partido perante a opinião pública nacional. (74).

Depois desses encontros, Gílson propôs que se formassem grupos de trabalho, abertos à participação de todos os militantes do partido interessados em contribuir na elaboração de um plano de governo para Diadema. Essas comissões passaram a atuar junto à prefeitura de Diadema, e seu objetivo era colher o maior número de informações possível da situação do município e das condições do aparelho administrativo local.

Como seria de esperar, a formação desses grupos de trabalho não foi vista com bons olhos pela direção do PT de Diadema. Determinados a continuar defendendo "seu" território, os petistas locais, açulados pela esquerda, entendiam que essas comissões com militantes "de fora" eram prenúncio de uma

(74) Ver também as referências de Keck (1986:398-400) a esse respeito.

invasão de maiores proporções para lhes arrebataram o espólio eleitoral conquistado por mérito próprio. A primeira reação dos petistas locais foi exigir que os militantes "de fora" restringissem sua colaboração ao âmbito estritamente "técnico" e se abstivessem de qualquer atuação "política". Mas o clima de disputa era evidente e acirrado pela boataria de parte a parte: enquanto os diademenses reclamavam que "Vila Madalena queria se mudar para Diadema", (75) alguns "de fora" afirmavam que as tendências de esquerda queriam monopolizar os cargos na prefeitura, partilhando-os entre si. Numa reunião destinada a formalizar prioridades iniciais para o plano de governo, ocorrida em Diadema em 17 de dezembro de 1982, as divergências explodiram em confronto aberto, quando a discussão se encaminhou para a escolha de nomes para a composição do primeiro escalão administrativo, e petistas locais exigiram que alguns militantes "de fora" se retirassem do recinto e abandonassem Diadema. Este embate parece ter encerrado os esforços, de parte a parte, no sentido de elaborar em conjunto um programa global de governo. Tanto os locais como os "de fora" que ainda permaneceram em Diadema, com o apoio explícito do prefeito, concentraram-se nos próprios planos com vistas a garantir espaço no comando administrativo.

(75) Vila Madalena é um bairro de classe média da capital paulista, próximo ao campus da Universidade de São Paulo, que ficou famoso nos anos 70/80 como local de residência de estudantes, artistas e intelectuais "alternativos", em geral simpatizantes ou militantes de partidos "progressistas", em particular o PT.

O comando do diretório de Diadema, brandindo as determinações da Carta Eleitoral e os acordos locais de campanha, exigia o que considerava ser sua prerrogativa de coordenar a política da administração e a escolha dos assessores diretos do prefeito. Assim, o diretório queria que critérios de "capacitação política" prevalecessem na nomeação do primeiro escalão administrativo, que a executiva local e o conselho de núcleos tivessem o poder de destituir ocupantes de cargos de direção, a seu juízo e a qualquer momento, e que os militantes de Diadema tivessem precedência para o preenchimento de qualquer cargo na prefeitura. E à insinuação de militantes "de fora", de que nos quadros locais do PT encontravam-se poucos elementos intelectualmente capacitados para o exercício de muitas funções na administração pública, o diretório de Diadema respondia com o principal slogan da campanha eleitoral petista de 1982: "Sabemos trabalhar, saberemos governar" ...

As partes em luta concordaram em proceder à escolha do primeiro escalão administrativo numa plenária, na qual apenas os filiados ao PT em Diadema teriam direito a voz e voto. Assim, todo o esforço dos competidores foi dirigido para arregimentar o maior número de filiados a seu favor para a referida plenária, marcada para o dia 4 de janeiro de 1983. Aparentemente, os partidários do prefeito foram mais

bem sucedidos na empreitada, conseguindo aprovar a proposta de que Gílson deveria ter liberdade para escolher seus assessores. A direção local do PT só restou protestar, retirando-se da plenária enquanto o prefeito anunciava os nomes do primeiro escalão.

Posteriormente, o prefeito justificou-se apelando para argumentos comuns de todo chefe de Executivo: só poderia "trabalhar bem" com pessoas "de confiança", com as quais "se sentisse bem". Além disso, Gílson acrescentava que "as pessoas daqui [leia-se 'PT de Diadema'] achavam que a eleição estava ganha e que não precisavam de mais ninguém de fora". Para os militantes do diretório, em contraste, tudo não passou de uma "manobra descarada", pois teriam comparecido e votado pessoas que "sequer eram filiadas ao PT". (76) Por isso, na cronologia particular desses militantes, esse evento passou a ser designado como "o golpe de 4 de janeiro"...

Gílson nomeou "técnicos petistas de fora" para a direção de dois importantes departamentos da municipalidade: Planejamento e Saúde. Para o Planejamento foi indicado o engenheiro Amir Khair, e para a Saúde, o médico José Augusto Ramos (mais informações sobre ambos no capítulo 5). Outro nome "de fora" importante no primeiro escalão era o da

(76) Declarações de mesmo teor, tanto do prefeito como da direção local do PT, também foram reproduzidas em Keck (1986:399-400).

cientista política Maria Helena Moreira Alves, indicada para a chefia da divisão de Relações Públicas -- um cargo teoricamente subordinado à diretoria de Gabinete, mas que ela exerceu com considerável autonomia. Dentre todos os elementos do primeiro escalão, M. H. Moreira Alves era quem tinha maior acesso ao comando nacional do PT e, por isso, ela era vista como a representante da cúpula petista na administração. Ao vice-prefeito Paulo Afonso foi entregue a direção do departamento Jurídico, enquanto Juracy Magalhães -- o sindicalista "histórico" que era o arquiinimigo da esquerda -- assumiu a diretoria de Gabinete, tornando-se o principal homem de confiança do prefeito. Finanças, Obras, Serviços Urbanos e Promoção Humana foram departamentos assumidos por amigos de Gílson, alguns dos quais não eram filiados ao PT em Diadema. Assim, apenas os departamentos de Educação e Cultura e de Administração foram preenchidos por indicações originárias do diretório do PT de Diadema (ver tabela 4.1).

O prefeito acabou nomeando quem quis, mas com isso selou definitivamente o fracasso do esforço conjunto de elaboração de diretrizes comuns de governo. Cada departamento dedicou-se a promover seus respectivos projetos políticos e administrativos com relativa independência frente ao chefe do Executivo e aos demais departamentos. O processo de composição do quadro administrativo marcou um rompimento público entre a direção partidária local e a administração

municipal. As normas éticas, afinidades ideológicas e compromissos de campanha que cimentavam provisoriamente a aliança entre os blocos rivais no PT local caíram diante da mobilização geral pela tomada do aparelho administrativo. A esquerda, que esperava fortalecer-se no partido através da obtenção de vários postos no primeiro escalão municipal, teve de amargar a indicação de apenas dois "simpatizantes".

Em represália ao prefeito, o diretório do PT decidiu suspender, por tempo indefinido, novas filiações no município. A reação de Gílson, então, foi procurar montar um esquema próprio de sustentação política, com crescente independência do partido.

Tabela 4.1 - Primeira equipe componente do primeiro escalão administrativo da Prefeitura Municipal de Diadema, gestão petista, 1983.

Departamento	Diretor	Origem da indicação	Carreira na gestão
Gabinete do Prefeito	Juracy Magalhães	Sindicalista, amigo pessoal do prefeito, filiado ao PT em Diadema	Exonerado em maio de 85; substituído por Cláudio Rosa, sindicalista, filiado ao PT.
Jurídico	Paulo Afonso Silva	Católico, advogado do movimento de favelados, filiado ao PT em Diadema	Afastou-se em 86, para concorrer à Assembléia Legislativa; substituído por Miguel Afonso, advogado dos sem-terra, filiado ao PT em São Paulo
Planejamento	Amir Khair	Grupo de economistas do PT. Próximo aos intelectuais que formariam a tendência "PT Vivo"; filiado ao PT em São Paulo	Demitiu-se, com a maioria de seus assessores em maio de 84; substituído por Sydney Barnabé, engenheiro, funcionário municipal, não-petista
Finanças	Pedro Domingues	Amigo pessoal do prefeito, não-petista	Exonerado em outubro de 83; não era economista formado; foi substituído por Isabel Fumeiro, economista, funcionária municipal, não-petista

(continua na página seguinte)

Tabela 4.1 - (continuação)

Departamento	Diretor	Origem da indicação	Carreira na gestão
Educação	Antonio Geraldo Justino	Militante no movimento sindical de professores, indicado pelo Diretório do PT de Diadema.	Exonerado em junho de 83; substituído por Antonio Bordignon, professor, ex-filiado ao PDS de Diadema
Saúde	José Augusto Ramos	Militante no movimento de saúde na capital paulista; sua esposa trabalhava no Centro de Saúde estadual de Diadema; filiado ao PT em São Paulo	Afastou-se em abril de 88, para disputar a prefeitura de Diadema pelo PT
Promoção Humana	Jorge Flores	Amigo pessoal do prefeito e de Juracy Magalhães; filiado ao PT em São Bernardo	Exonerado em outubro de 83; não era assistente social; nomeado em seguida Chefe de Gabinete
Obras	Julio Morandi	Amigo pessoal do prefeito, filiado ao PT em São Paulo	Deslocado para Serviços Urbanos em outubro de 83; demitiu-se em outubro de 84 por motivos pessoais

(conclui na página seguinte)

Tabela 4.1 - (conclusão)

Departamento	Diretor	Origem da indicação	Carreira na gestão
Serviços Urbanos	Pedro Benedicto	Amigo pessoal do prefeito, filiado ao PT em Diadema	Exonerado em outubro de 83; não era engenheiro; era primeiro suplente de vereador pelo PT
Administração	Ivan Russef	Militante no movimento sindical dos professores indicado pelo Diretório de Diadema	Exonerado em junho de 83; substituído por Marco A. Leone, funcionário municipal, ex-diretor na gestão Michels

A cúpula do PT e a administração de Diadema

As desavenças entre os petistas de Diadema repercutiram na hierarquia do partido, sem que se conseguisse promover qualquer entendimento ou amenização dos conflitos. A questão de Diadema seguiu a reboque da reestruturação do poder interno no PT decorrente das avaliações do desempenho eleitoral do partido em 1982.

O PT como um todo frustrou-se com sua relativamente magra colheita de votos em 1982. Em todo o Brasil, o PT obteve apenas 3,1% dos votos válidos. Do total de votos auferidos pelo PT em todo o país, 88,8% foram conquistados na Região

Sudeste, sendo 71,3% no estado de São Paulo, onde contava com sua principal organização. Apesar disso, o PT alcançara apenas um modesto quarto lugar no estado de São Paulo; tivera um bom desempenho no ABCD, mas só conquistara uma prefeitura; e inexistia eleitoralmente no resto do país. (77)

A principal reação interna aos sinais de desânimo e "crise" foi ensaiar uma "volta às origens". Na retórica do bloco dominante no partido, isso significava adotar uma atitude de rejeição para com a experiência eleitoral, em favor de um suposto regresso à militância nos sindicatos e movimentos sociais e à reorganização dos núcleos de base, como se o envolvimento na disputa eleitoral tivesse afastado o partido de seus vínculos com a sua base social. Ao lado disso, preparava-se uma redistribuição do poder interno, a partir da visão de que a cúpula petista estava "loteada" entre várias tendências e grupos divergentes que não teriam pesos equivalentes na composição do partido.

(77) Em 1982, o PT elegeu 8 deputados federais, 6 por São Paulo, 1 por Minas Gerais e 1 pelo Rio de Janeiro. Em 1985, por ocasião das divergências em relação à ida do partido ao Colégio Eleitoral que elegeu Tancredo Neves à Presidência da República, o PT perdeu o deputado federal fluminense e mais 2 deputados paulistas, ganhando 1 de Mato Grosso do Sul. Em 1982, ainda, o PT elegeu 12 deputados estaduais, sendo 9 em São Paulo, 1 no Rio de Janeiro e 1 em Minas Gerais; em 1985, perdeu o deputado mineiro e mais dois paulistas. Em 1982, o PT não elegeu nenhum senador, nem governador de estado. Além de Diadema, o PT fez um prefeito em Santa Quitéria (MA), mas perdeu-o em 1983 (ele filiou-se ao PDS). Para dados sobre o desempenho do PT no ABCD, ver Sadek (1984); para outras informações nesse sentido, Gadotti e Pereira (1989:247-248).

Em termos de uma efetiva ampliação da base organizada do partido, os resultados dessa "volta às origens" foram pífios. Passado o grande esforço pré-eleitoral de recrutamento, que garantiu ao partido uma estruturação em tempo recorde no estado de São Paulo e em vários pontos do país, o PT não experimentou qualquer crescimento interno significativo entre 1983 e 1985. No estado de São Paulo e na Grande São Paulo, o PT permaneceu o terceiro partido em número de filiados, mas cresceu num ritmo inferior ao de outros partidos nacionais de oposição, como o PMDB e o PDT. Em Diadema, o PT foi o partido que mais cresceu, embora ficasse ainda bem abaixo do PMDB (ver tabelas). O inexpressivo aumento das filiações e a estagnação dos núcleos de base não impediram, entretanto, que o PT tivesse em termos nacionais, um desempenho eleitoral ascendente em 1985 e 1986, inclusive em áreas onde era insignificante em 1982. Essa situação parece indicar que, a exemplo do que ocorreu inicialmente em Diadema, o crescente apelo eleitoral do PT não foi correspondido a uma expansão real da base organizada do partido, pelo menos até aqueles anos.

Tabela 4.2 - Evolução das filiações partidárias por partido no estado de São Paulo, 1983/1985.

Partido	1983	1984	1985
PT	86.825	94.940	101.783
PMDB	274.591	440.902	650.515
PTB	58.887	58.393	68.086
PDS	367.515	356.319	336.486
PDT	49.884	52.497	80.506

Fonte: Quadro demonstrativo de filiações partidárias, TRE-SP

Tabela 4.3 - Evolução das filiações partidárias por partido na Grande São Paulo, 1983/1985

Partido	1983	1984	1985
PT	53.112	58.269	62.825
PMDB	121.324	209.433	309.053
PTB	26.458	26.624	33.147
PDS	91.279	88.209	84.764
PDT	28.961	29.676	40.652

Fonte: Quadro demonstrativo de filiações partidárias, TRE-SP

Tabela 4.4 - Evolução do eleitorado e das filiações partidárias por partido em Diadema, 1983-1985.

Eleitorado/ Partido	1983	1984	1985
Total de eleitores	95.240	97.789	103.967
PMDB	5.001	5.000	5.416
PT	1.130	1.344	1.870
PTB	730	714	707
PDS	752	741	743
PDT	510	664	726

* Em 1987, o número de eleitores em Diadema era 154.458.

Fonte: Quadro demonstrativo de filiações partidárias, TRE-SP
Sumário de dados da Grande São Paulo, 1985.

Vemos, assim, que a "volta às origens" foi muito mais o lema ideológico que orientou a mobilização do bloco majoritário no PT -- composto principalmente por lideranças sindicais

operárias e de camadas médias, católicos e intelectuais -- no esforço de assegurar a hegemonia interna na agremiação. Esse bloco majoritário, assumindo-se na prática como tendência partidária interna, sob o nome de "Articulação", forçou a introdução de um sistema de representação proporcional na constituição das hierarquias de comando no PT, a partir da votação obtida por diferentes chapas em convenções prévias em todos os níveis; liquidou-se, assim, com o esquema de composições para formar "chapas únicas", que possibilitavam à esquerda, por influência das indicações dos núcleos de base, alcançar um grau de representatividade interna superior à sua real expressão numérica.

A "Articulação" surgiu combatendo os grupos de esquerda, os quais acusava de seguirem "comandos paralelos" e de permanecerem encerrados numa proposta de partido "vanguardista tradicional", desprezando a "acumulação de forças no movimento popular" e a "democracia interna" do PT. A "Articulação" dirigiu suas baterias também contra alguns parlamentares petistas, a quem atribuía a atitude de "privilegiar unilateralmente a atividade político-institucional" em detrimento das relações com a base partidária. (78)

(78) Os trechos citados são do "Manifesto dos 113", que lançou a tendência majoritária "Articulação" em julho de 1983.

Esse ambiente de "volta às origens" contribuiu para minimizar no PT a importância das conquistas eleitorais de 1982 e, conseqüentemente, para espantar do horizonte das preocupações petistas a reflexão sobre a atividade política institucional. A publicidade alcançada pela explosão das divergências petistas em Diadema e o fracasso da tentativa de arbitramento da direção nacional acentuaram no PT o desinteresse pelas dificuldades de sua pioneira administração municipal. Tornou-se emblemática dessa situação uma frase atribuída ao sindicalista paulistano Devanir Ribeiro, então presidente regional do PT: "Quando vou da capital a São Bernardo, faço um desvio para nem passar perto de Diadema"....

Dificuldades gerais da administração petista

a) Relações com a Câmara Municipal

Além das candentes questões partidárias internas, a nova gestão de Diadema teve de enfrentar uma poderosa reação na Câmara Municipal. O Legislativo de Diadema tornou-se a principal trincheira das forças políticas derrotadas em 1982: unidos, PMDB, PTB e PDS dispunham de ampla maioria (11 vereadores contra 6). Houve tentativas de um acordo em torno da composição da Mesa da Câmara entre o PT e o PMDB, que fracassaram, entre outras razões, porque nenhum dos dois partidos aceitou abrir mão da Presidência da Câmara. Em

consequência, PMDB, PTB e PDS distribuíram os cargos da Mesa e das principais comissões legislativas entre si, isolando e enfraquecendo a bancada do PT.

A bancada do PT, aliás, cindiu-se imediatamente em reação à disputa interna entre o prefeito e o diretório de Diadema. Dos 6 vereadores petistas, 4 mantiveram-se alinhados com as posições do diretório, engrossando, ironicamente, o coro de ataques do Legislativo à prefeitura. Os outros dois vereadores negociavam o apoio à administração conforme as circunstâncias.

Como já assinalamos no capítulo anterior, todos os vereadores eleitos pelo PT eram trabalhadores industriais qualificados e semiquualificados, com militância no Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e Diadema. Além da falta de experiência parlamentar anterior, a bancada petista distinguia-se das demais pela peculiaridade de suas opiniões políticas. Assim, enquanto os vereadores do PMDB, PTB e PDS exprimiam o exercício de seus mandatos através de composições, alianças e barganhas variáveis com o Executivo — invariavelmente justificadas em nome dos interesses "de Diadema" ou "da população", os petistas expressavam uma recusa retórica à negociação parlamentar em nome de um combate ao "clientelismo" e de um privilegiamento das

atividades junto aos movimentos populares. (79) Na prática, pelo menos durante os primeiros anos de mandato, os vereadores petistas estiveram inteiramente absorvidos pela luta interna entre o partido e a administração, relegando a segundo plano tanto as atividades parlamentares como a chamada "política de base".

As turbulentas relações entre prefeitura e Câmara irromperam já antes da posse de Gílson Menezes, quando o PMDB local decidiu prolongar até o último recurso uma contestação judicial da vitória do PT. As tensões prosseguiram com a denúncia feita pelo presidente da Câmara (vereador José Rocha, do PMDB) de que os diretores nomeados pelo prefeito para os departamentos de Finanças, Promoção Humana, Serviços Urbanos e Obras não dispunham da qualificação universitária exigida legalmente para aqueles cargos. Esse episódio motivou um processo pedindo a cassação do mandato do prefeito, que se arrastou até fins de 1984. (80) Durante toda a legislatura, enfim, a Câmara exerceu severa fiscalização dos atos do prefeito e ameaçou-o publicamente

(79) Sadek (1984:268-277) faz uma breve mas interessante análise da concepção de desempenho da vereança entre os petistas eleitos em Diadema e em outros municípios do ABCD.

(80) O prefeito foi absolvido em outubro de 1984. As alegações finais em defesa do prefeito afirmavam que as nomeações havia sido feitas em caráter transitório; efetivamente, os diretores envolvidos (Pedro Dômigues, Pedro Benedicto e Jorge Flores) foram destituídos de seus cargos (ver a tabela 4.1). As alegações finais foram publicadas no folheto "O caso dos currículos: tentativa de cassação de um prefeito municipal". O prefeito aproveitou como pôde a condição de vítima de processo judicial para organizar manifestações públicas de apoio à sua pessoa, enquanto a sentença não era definida.

com processos e penalidades -- embora, ao mesmo tempo, os vereadores dos partidos de oposição ao PT entabulassem negociações diversas com o prefeito e seus assessores, e apoiassem discretamente muitas medidas do Executivo.

b) Relações com o governo estadual

As relações da administração petista com o governo estadual do PMDB (gestão Franco Montoro) eram cordiais, a princípio. Para tanto, contribuíam alguns dos chamados "petistas de fora" -- intelectuais e "técnicos" -- que ou mantinham contatos pessoais com personalidades influentes no governo estadual, ou tinham algum acesso à esfera de decisões em certos setores da máquina administrativa do estado -- como, por exemplo, nas áreas de Educação e de Saúde. O prefeito Gílson Menezes também veio a engajar-se na "Frente Municipalista", uma articulação de prefeitos, encabeçada pelo então vice-governador Orestes Quêrcia, que se constituiu num instrumento de pressão a favor da liberação e da ampliação das verbas públicas para os municípios.

Essas boas relações iniciais não evitaram conflitos esporádicos e queixas, da parte do prefeito, de "desatenção do governo estadual". Em fins de 1984, a prefeitura de Diadema chegou a anunciar um "rompimento" formal com o governo do estado, por desentendimentos em torno da liberação de verbas já aprovadas para ampliação e construção de escolas, agravados pela ocorrência de uma série de

depredações em prédios escolares estaduais cuja vigilância ficava a cargo de servidores municipais de Diadema "emprestados" ao estado. Em 1985, durante a campanha para a prefeitura da capital, o prefeito envolveu-se num obscuro episódio, em que um intermediário da Secretaria Estadual de Planejamento teria prometido recursos e ajuda do estado em troca do ingresso de Gílson no PMDB. E em 1987, na tentativa de pressionar o governo Quéricia a apresentar uma solução para a questão do lixo de Diadema, Gílson fez greve de fome; não conseguiu seu intento, mas pelo menos obteve alguma publicidade. As queixas do prefeito quanto a um "cerco do governo estadual" aumentaram durante a gestão Quéricia.

c) Imagem pública inicial da administração

A administração do PT em Diadema encontrou muitas dificuldades para projetar uma imagem favorável junto à opinião pública. Ao contrário do que sucedera com as experiências de "democracia participativa" de Lages, Boa Esperança, Piracicaba etc., que receberam calorosa acolhida por parte da imprensa e de certos grupos intelectuais, no alvorecer da "abertura", Diadema defrontou-se com uma opinião pública curiosa mas, ao mesmo tempo, bastante hostil. As expectativas em relação ao "primeiro governo dos trabalhadores" logo cederam espaço à diligente e burlesca exploração jornalística com os intermináveis conflitos entre os próprios petistas. O município, até então um esporádico frequentador de reportagens policiais que retratavam seus

elevados índices de miséria e criminalidade, saltava para o noticiário político nacional a cada episódio rumoroso da luta pelo poder na prefeitura. (81) Assim, em poucas semanas, a "administração-vitrina" jazia em cacos.

A escassez de recursos em face da magnitude de carências sempre conspiraram contra a eficácia das administração petista. A isso, acrescentava-se a perplexidade dos novos administradores à medida que se descortinavam as dificuldades do dia-a-dia na prefeitura. Pode-se dizer, sem receio de cometer grande injustiça, que a despeito da qualificação e do empenho pessoal de muitos dos novos administradores, o PT não estava bem preparado para enfrentar as tarefas da administração pública: desconhecia em grande parte os quadros e o funcionamento da máquina local, subestimava o poder de resistência da burocracia, não tinha qualquer plano de ação a longo prazo, não sabia o que

(81) Algumas das matérias jornalísticas de maior repercussão sobre Diadema durante o mandato de Gílson Menezes: Paulo Sérgio Scarpa, "Prefeito do PT é acusado de praticar irregularidades", *Folha de S. Paulo*, 20/mar./83; José Maria Mayrink, "Diadema, a cidade-laboratório do PT", *O Estado de S. Paulo*, 22/mai./83; Alexandre Polesi, "Prefeito do PT recebe críticas do partido", *Jornal do Brasil*, 25/jun/83; "Todos querem o poder", *Isto É*, 14/set./83; Antenor Braido, "PT vive em crise com seu único prefeito", *Folha de S. Paulo*, 2/out/83; André Singer, "Em Diadema, prefeito do PT recria o velho estilo da política", *Folha de S. Paulo*, 17/jun/84; "Diadema está em crise e prefeito do PT isolado", *O Estado de S. Paulo*, 16/set/84; João Vítor Strauss, "Na prefeitura de Diadema, um espelho embaçado do PT", *Folha de S. Paulo*, 28/out/84; Daniel Lima, "Aqui é Diadema: veja o que o PT fez dela", *Jornal da Tarde*, 11/ago/86; Medeiros Filho, "Disputa pela candidatura a prefeito racha PT em Diadema", *Folha de S. Paulo*, 18/abr./88. Isto, sem mencionar as diversas reportagens dos periódicos regionais e locais do ABCD.

considerar prioritário. Conforme assinalou uma participante ativa em todos esses dramas, havia graves indefinições acerca do papel real de um governo que se pretendia "popular", mas era obrigado a lidar com um aparelho administrativo estruturado e de funcionamento relativamente autônomo, em meio a limitações institucionais e reais complexas e desconhecidas. (82)

O desdobramento do conflito entre partido e administração

Depois do episódio da escolha dos quadros de primeiro escalão, a luta entre prefeitura e diretório municipal prosseguiu nas controvérsias sobre como lidar com a burocracia estabelecida na prefeitura. O diretório do PT defendia a imediata demissão de todos os servidores ocupantes de cargos estratégicos na hierarquia administrativa, considerando-os vinculados à política da gestão anterior e acusando-os, já nos primeiros dias da nova

(82) Ver Pinto (1985:110-111): "Essa situação foi nos primeiros meses objeto de discussão interna no Departamento de Planejamento, pois implicava a definição de alguns eixos sobre os quais apoiar as perspectivas de desenvolvimento para o município. O que priorizar? O estímulo à implantação de novas indústrias (...) para estimular a oferta de empregos, ou a ocupação residencial, orientando assim a ocupação dos vazios urbanos ainda existentes? Em 1982, já estavam evidenciadas as dificuldades do setor industrial de Diadema, devido à sua excessiva dependência da indústria automobilística em crise. O número de galpões vazios não podia deixar de preocupar. Porém, como estimular a implantação de novas indústrias, se o partido não possuía nenhuma política para este setor, senão apontar um futuro em que os trabalhadores iriam eles mesmos gerir as fábricas e as oficinas? Como fazer a transição que implicava, naquele momento, admitir um papel social para os empresários?"

administração, de "boicotarem" o governo petista. Além disso, o diretório exigia o cumprimento de acordos de campanha, no sentido de que, na contratação de funcionários, a prioridade fosse concedida a militantes petistas locais. Para o prefeito e seus aliados mais próximos, a questão da admissão e demissão de funcionários públicos logo foi encarada, sobretudo, pelo prisma da luta interna: assim, em diversas ocasiões, a ter que optar entre a permanência da burocracia continuísta e a entrega de cargos estratégicos a petistas adversários, o agrupamento em torno do Executivo pareceu preferir a primeira alternativa, como ameaça menor. Efetivamente, o chefe do Executivo preocupava-se em substituir funcionários somente quando dispusesse de uma alternativa de sua "confiança": na prática, isso significou, muitas vezes, empregar parentes e amigos pessoais, sem que estas pessoas fossem necessariamente qualificadas para os cargos, ou mesmo fossem militantes do PT.

As questões relativas a servidores municipais pertenciam, em princípio, à alçada do Departamento de Administração, cujo titular era um jovem professor aliado da direção local do PT. Em vista disso, eram frequentes naquele departamento as interferências do diretor de Gabinete, Juracy Magalhães. Único dentre todos os integrantes do primeiro escalão a privar da intimidade do prefeito, Juracy não demorou a exorbitar sua esfera de funções, amparado na legitimidade

extralegal auferida pela condição de "melhor amigo" de Gílson Menezes. Com a implícita anuência deste, Juracy decidia lotes de demissões e ia introduzindo nos vários departamentos municipais funcionários que lhe prestavam contas das atividades e comportamentos dos colegas. Tudo era justificado pela necessidade de, segundo Juracy, prevenir e eliminar focos de "boicote" e "conspiração" contra a nova administração. No desempenho dessas suas atividades "preventivas", Juracy não julgava necessário ocupar-se de sutilezas. Todos os debates e polêmicas internas sobre o caráter da administração eram por ele traduzidos numa dicotomia simples: ou se estava a favor do prefeito, ou se estava contra. Portando-se como um fiel seguidor das tradições da vida política brasileira, aos primeiros Juracy dava pão; aos outros, pau.

A influência do diretor de Gabinete ampliou-se à medida que o clima no Paço foi se tornando mais tenso e carregado. A luta interna era onipresente, os primeiros confrontos da administração com a oposição reunida na Câmara aumentavam a animosidade geral. Em reação a isso, o diretor de Gabinete regeu um esforço concertado de seus funcionários de confiança, o qual, a pretexto de "preservar" a figura e a autoridade do prefeito, acabou se revelando uma maneira de "descomprometer" o prefeito dos problemas do cotidiano administrativo. A disposição de preservar o prefeito era muitas vezes minuciosamente executada, através de um rígido

controle de sua agenda de audiências. Assim, à medida que as dificuldades e os conflitos se avolumavam, o prefeito se tornava mais recluso, avistava-se cada vez menos com os titulares dos vários departamentos, restringia seus contatos a uma espécie de círculo íntimo de colaboradores onde pontificava soberano o diretor de Gabinete. De personagem secundário, o diretor de Gabinete passava a assumir papel de destaque à custa da ausência voluntária do prefeito.

Na luta interna na administração, o diretor de Gabinete teve dois grandes adversários: os diretores e funcionários ligados ao diretório do PT, de um lado, e alguns diretores e funcionários petistas "de fora", de outro. No primeiro ano de governo, apenas a luta entre o PT local e a administração assumiu caráter público. A crise entre os aliados do prefeito e os "de fora" só explodiu no ano seguinte.

Como, a princípio, todos os que haviam apoiado a precedência do prefeito na escolha dos quadros do primeiro escalão estavam num mesmo lado --e tinham, portanto, a direção do PT de Diadema como inimigo comum--, o diretor de Gabinete dedicou-se inicialmente ao combate sistemático aos adversários petistas locais. Suas armas incluíam os já mencionados esforços de manter o prefeito isolado e de imiscuir-se tanto quanto possível no interior dos departamentos dirigidos pelos rivais (especialmente Administração e Educação).

Num primeiro momento, um objetivo valorizado tanto pelo diretor de Gabinete como pelos seus oponentes petistas locais na administração foi controlar a Associação de Funcionários da Prefeitura de Diadema (AFPD). Uma chapa de simpatizantes do PT e da nova administração foi eleita para dirigir a AFPD em abril de 1983. Essa nova diretoria da AFPD, assediada por ambas as facções petistas para posicionar-se em relação à luta interna, acabou -- após uma série de desentendimentos com o diretor de Gabinete por conta de demissões decididas por este -- por declarar guerra a Juracy e, por conseguinte, a aliar-se ao diretório. Isso custou o afastamento ou a demissão de vários integrantes da chapa eleita para dirigir a AFPD e provocou, seis meses depois, a dissolução da diretoria da entidade.

A luta entre as facções petistas pró-diretório e pré-prefeito atingiu seu ponto máximo de ebulição em junho de 1983 (em pouco mais de quatro meses de governo), quando aconteceram as pré-convenções locais para a eleição de uma nova executiva no diretório municipal. Concorreram duas chapas. Uma tinha o apoio da direção vigente no PT local e dos diretores municipais de Educação e de Administração, e era encabeçada por Cleusa de Oliveira, vinculada a uma das tendências de esquerda e funcionária municipal (era secretária do diretor de Planejamento, que, por sua vez, era um dos petistas "de fora"). A outra chapa tinha o apoio do

prefeito e da maioria dos diretores municipais, fora articulada, entre outros, pelo diretor de Saúde, José Augusto Silva Ramos (outro petista "de fora"), e era encabeçada pelo líder sindical Vicente Paulo da Silva, o "Vicentinho" (na época, diretor da sede local do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e Diadema).

Apesar dos esforços da administração, a chapa liderada por Cleusa de Oliveira saiu vencedora. Dois dias depois, em represália, o prefeito exonerou os dois diretores que apoiaram a chapa vencedora. A direção local do PT reagiu encaminhando ao diretório regional do PT de São Paulo um pedido de intervenção na prefeitura de Diadema, para readmitir os diretores exonerados. Enquanto isso, um grupo mais exaltado de petistas pró-diretório, autodenominando-se "Comitê de Salvação do Governo dos Trabalhadores em Assembléia Permanente", tomou de assalto as dependências do Paço Municipal, ocupando a sala de reuniões do Gabinete. O prefeito, submetido a extrema tensão, sofreu um princípio de infarto e, publicamente, ameaçou renunciar ao mandato.

Dias depois, a direção regional paulista do PT tentou promover um armistício, mas não teve sucesso. O diretório de Diadema não abria mão da readmissão dos diretores exonerados e de outros funcionários que, segundo sua versão, também haviam sido dispensados por manifestarem apoio à chapa vencedora na pré-convenção municipal. O prefeito, por sua

vez, não admitia voltar atrás. O diretório regional ainda tentou encaminhar uma série de "recomendações" oficiais ao prefeito, entre as quais a de manter reuniões periódicas com o primeiro escalão municipal e com os núcleos de base do PT, e ainda organizar um "painel" para expor e debater os planos do PT para o município. Tampouco essas "recomendações" foram seguidas. O diretório municipal do PT resolveu então recorrer ao diretório nacional, enviando um dossiê com sua versão dos acontecimentos, no qual solicitava a reintegração dos diretores exonerados e a demissão daqueles que consideravam seus principais inimigos no primeiro escalão da prefeitura: o diretor de Gabinete, Juracy Magalhães, e o diretor de Saúde, José Augusto Ramos. (83)

Novas confusões entre os petistas de Diadema aconteceram por ocasião da "Greve Geral de Protesto" que os sindicatos que vieram a formar a CUT convocaram para o dia 21 de julho de 1983. Grande parte dos servidores de Diadema aderiu à greve, e o prefeito decidiu cortar o ponto dos ausentes. Desta feita, Gílson atraiu contra si a ira da cúpula petista, que condenou sua atitude como um "equivoco" e uma "ameaça à imagem do PT". (84)

(83) "Breve relato da situação do Partido e Administração dos Trabalhadores em Diadema", documento do Diretório Municipal do PT de Diadema, de 21 de junho de 1983.

(84) Essas expressões foram usadas em declarações privadas e públicas de dirigentes do PT, à época.

Na esteira desse episódio, petistas locais pró-diretório distribuíram em alguns bairros de Diadema o panfleto "Gílson Menezes traiu o PT", onde o prefeito era acusado de "agir como patrão", "explorar funcionários" e "abandonar os princípios da campanha do PT". Pichações apareceram em muros da cidade, nas quais o prefeito era chamado de "patrão" e "novo general", para mencionar apenas os qualificativos mais brandos.

No princípio de agosto, mais uma briga pública: dois vereadores petistas pró-diretório invadiram um posto de saúde, durante uma manifestação de protesto contra a remoção de uma funcionária integrante da Executiva Municipal do PT, e trocaram socos com o diretor de Saúde. Acabaram todos na polícia local.

Todo esse quadro, já por si suficientemente confuso, foi coroado, em setembro de 1983, com a intervenção da Executiva Nacional do PT. Em agosto, uma comissão da Executiva Nacional havia convocado representantes da administração e da direção local do PT, a fim de exporem, separadamente, suas respectivas interpretações sobre o conflito em Diadema. Em nome do diretório, compareceu a presidenta Cleusa de Oliveira e, em nome da administração, o diretor de Saúde, José Augusto. Foram ouvidos também alguns integrantes do primeiro escalão da administração. Em

seguida, foi elaborado um documento traçando "diretrizes" à administração e à direção municipal do partido.

A "intervenção" da cúpula petista ocorreu em resposta à solicitação formal do diretório de Diadema, mas foi também discretamente estimulada e apoiada pelos intelectuais e técnicos "de fora" integrantes do primeiro escalão, que viram ali uma oportunidade para pressionar em favor de uma pacificação interna e de uma mudança de rumos na administração. O espírito dessa intervenção transpareceu nas declarações públicas feitas na época por membros importantes da cúpula petista. Assim, Lula afirmou que o prefeito seria "chamado à responsabilidade para corrigir o posicionamento político e administrativo e integrar-se à filosofia do partido". Na mesma linha, o secretário-geral do PT, Francisco Weffort, acentuou que o prefeito de Diadema receberia da Executiva Nacional "determinações partidárias, e não meras sugestões".

As "determinações" vieram a público em setembro de 1983. As principais eram as seguintes: afastar Juracy Magalhães da função de diretor de Gabinete; abonar a falta dos servidores que haviam aderido à greve de 21 de julho; autorizar os núcleos de base a efetuarem filiações, mas obrigar o recolhimento de contribuições exclusivamente no diretório municipal. Essas duas últimas resoluções atendiam respectivamente a reivindicações da facção do prefeito --

que reclamava das filiações barradas pelo comando do diretório --, e da facção do diretório -- que reclamava a falta de pagamento das contribuições ao partido pelo prefeito e seus aliados. O afastamento de Juracy Magalhães era exigido em virtude de ele ter sido considerado responsável pelo temor e insegurança reinantes na municipalidade; acrescentava o documento da Executiva Nacional que ninguém, nas reuniões realizadas com representantes da prefeitura e do diretório, havia defendido o diretor de Gabinete das acusações feitas contra ele. Além disso, a Executiva Nacional decidiu instituir uma "comissão especial" formada por representantes do diretório regional, diretório municipal e prefeitura. Essa comissão deveria ser a "autoridade máxima" sobre todas as pendências envolvendo partido, administração e associações populares.

Na prática, porém, todas essas "determinações" ficaram no papel. O prefeito enviou em resposta um pedido de reconsideração sobre o afastamento de Juracy Magalhães. A solicitação foi indeferida, mas Gílson não desistiu e a enviou novamente, dessa vez com depoimentos gravados de funcionários municipais que manifestavam apoio a Juracy. Algum tempo depois, o prefeito declarou que a questão estava "encerrada", já que provara à Executiva Nacional que tudo o que se dissera contra Juracy era "mentira". Uma parte dos aliados do prefeito continuou não pagando as contribuições devidas ao diretório, e, em contrapartida, a Executiva

Municipal continuou barrando as fichas de filiação encaminhadas por seus adversários internos. Por último, a "comissão especial" foi substituída por uma "comissão de ética", cujas reuniões prosseguiram por algum tempo, embora sem resultados práticos.

Nas semanas seguintes à fracassada intervenção da Executiva Nacional do PT, ocorreram afastamentos e demissões de militantes petistas na prefeitura de Diadema, que atingiram não só ativistas do PT local como também alguns que haviam até então colaborado com o prefeito. Foi nessa época que Maria Helena Moreira Alves pediu demissão de seu cargo de diretora de Relações Públicas. Devido à proximidade entre a cientista política e os integrantes da cúpula petista, esse afastamento foi interpretado, de modo geral, como um sinal da resignação do comando do PT diante da situação do partido e da administração em Diadema.

Construindo contrastes

Quando a cúpula petista tentou intervir em Diadema, deparou-se com uma administração sem apoio da própria bancada, um órgão partidário dilacerado, militantes trocando ofensas e sopapos em público etc. A trama, além de desagradável, não comportava soluções fáceis. Não se podia questionar a legitimidade e a lisura com que os militantes de Diadema haviam eleito a nova Executiva Municipal. De outra parte,

como poderia o partido arvorar-se em juiz da conduta de seu representante eleito para comandar a prefeitura, se as eleições se haviam processado conforme as regras democráticas vigentes -- aceitas pelo partido -- e, ainda mais, o voto dado ao PT era reconhecidamente superior ao que se poderia esperar do nível de organização partidária no município? É verdade que a cúpula do PT sabia-se obrigada a reconhecer, por motivos legais e práticos, que o poder de decisão nas questões governamentais cabia, em última análise, ao chefe do Executivo. De outro lado, pretendia-se que uma administração petista revelasse à população uma forma nova e diferente de governar, caracterizada pela "participação" e pela prioridade aos "interesses populares". Com base nesses preceitos gerais e, ao mesmo tempo, tendo em vista as condições institucionais vigentes, como fixar as responsabilidades do representante executivo para com o partido?

Enquanto a Executiva Nacional se debatia com essas questões tão complexas, as facções petistas em Diadema trataram rapidamente de reduzir a discussão a duas posições antagônicas. Assim, se a direção política da administração cabia ao PT, se os planos de ação dos representantes deviam ser submetidos ao órgão partidário correspondente, então quem deveria mandar na prefeitura era o partido, através de sua direção local. Se, ao contrário, a maioria relativa da população confiara seu voto a um indivíduo comprometido com

uma proposta de "ampla participação popular" e com a defesa dos "interesses dos trabalhadores", dentro de um complexo institucional e uma estrutura hierárquica dados de antemão, então quem deveria mandar na prefeitura é esse indivíduo, o prefeito.

Vimos como a polarização mencionada acima resultou do processo de luta interna pelo controle do aparelho partidário e administrativo local. Caberia agora retomar, com um pouco mais de detalhe, alguns aspectos dessa luta pelo poder, a fim de ressaltar as maneiras como as diferenças na composição interna do PT local, do PT como um todo e do quadro administrativo da prefeitura se traduziram em visões contrastantes de governo e de partido.

a) "O prefeito do PT"

Assinalamos que ponto sensível nas disputas internas do PT de Diadema era a questão das filiações. O diretório mantinha sua disposição de exercer rígido controle sobre o ingresso de novos membros no partido. A justificativa era a de que já havia "membros no papel" em demasia e que, além disso, a vitória eleitoral criara uma situação propícia para adesões fisiológicas. Posicionando-se contrária a uma campanha massiva de filiações no município, a presidente do PT de Diadema, Cleusa de Oliveira, expõe, na declaração a seguir, sua visão acerca das qualidades necessárias a um militante petista:

"É necessário esclarecer ao pretendente, em primeiro lugar, o estatuto e as normas do partido, para que ele não chegue ao diretório com vícios de outros partidos. As fichas devem ser encaminhadas através de um núcleo de bairro atuante, que tenha condições de se responsabilizar pelo novo filiado. Além disso, as fichas têm que ser entregues à comissão de organização, que se reúne toda semana no diretório. Quem não comparece, não pode apresentar fichas. Não é verdade que impugnamos filiações. O que não podemos aceitar são pessoas despreparadas, que são ou meros adeptos do prefeito ou são funcionários públicos intimidados." (85)

Em setembro de 1983, por ocasião da intervenção da Executiva Nacional em Diadema, a presidenta municipal do PT apresentou a seguinte interpretação de toda a crise:

"Trata-se, realmente, de uma luta pelo poder. ... A divergência está em saber se quem escolhe os secretários, ou seja, quem administra, é o prefeito ou o partido." (86)

Quase um ano depois, exasperada com a incapacidade da Executiva Nacional em forçar o prefeito a readmitir os diretores exonerados apoiados pelo PT de Diadema, a presidenta declarou que:

...estamos caminhando para um processo de expulsão daqueles elementos que somente tem contribuído para denegrir a imagem do PT, justamente por não serem petistas. A nossa luta é para que isso aconteça e nós estamos nesse caminho, mas tem faltado respaldo das direções. Nós também partimos para uma ação para conscientizar o trabalhador sobre isso....Mas, assim como nós não somos consultados pelo Executivo, entendemos que não há qualquer vinculação entre a administração de Diadema e o PT. "

(85) Entrevista ao pesquisador, Junho de 1983.

(86) Declarações publicadas em Isto é, 14/set./83.

Essas declarações ilustram os posicionamentos da facção petista influenciada pela esquerda. Esta facção procurou marcar suas diferenças em face da conduta do prefeito por uma persistente defesa dos atributos diferenciais do militante petista -- "trabalhador consciente", "sem vícios de outros partidos" --; por isso, sua explicação para os rumos tomados pela administração apontava para a atuação de "falsos petistas" no comando do governo. Um argumento frequentemente utilizado pela direção do PT para impugnar alguns pedidos de filiação era afirmar que os eventuais postulantes "não estavam preparados para serem petistas". Essa visão do partido como um coletivo privilegiado, no qual só devem participar aqueles que demonstrem possuir certos atributos necessários depois de certos "ritos de iniciação", caracterizava o modelo de "partido de quadros" defendido pela esquerda. Esse modelo se combinava com um respeito formal às normas de organização interna e ao programa do PT, que, em tese, garantiam a preponderância da direção partidária sobre a administração.

Este último aspecto é ainda mais evidente na interpretação da "crise geral do PT", expressa num documento de avaliação do diretório municipal produzido em julho de 1983. (87) Segundo esse documento, o PT padeceria de "indefinição política", pois nunca discutira claramente, até então,

(87) O documento, de três páginas e sem título, foi assinado pelo "Conjunto do Partido dos Trabalhadores de Diadema".

"aspectos fundamentais" de seu programa, como, por exemplo, a questão de que a preconizada construção de uma sociedade "sem explorados, nem exploradores" deveria "passar necessariamente pela derrubada do capitalismo". O documento afirmava que "um partido de trabalhadores, numa sociedade de classes, deveria ser um partido de classe", "ter uma política clara e anticapitalista" e "desempenhar um papel dirigente... na organização das massas trabalhadoras no caminho para o socialismo". O documento criticava ainda a "falta de democracia interna" e de "direção", posicionando-se em favor do fortalecimento dos núcleos de base, conforme a perspectiva de que "num partido de militantes, as diversas instâncias de direção deverão funcionar como caixa de ressonância das bases, e não o inverso".

É interessante notar como o discurso da esquerda, nestas passagens, procura elaborar uma hábil síntese entre sua visão de "partido de vanguarda" e o apelo às "bases" e à "democracia interna". Manifestava-se aqui o curioso fenômeno de que, no PT, os campeões da retórica em defesa da democracia interna costumavam ser os grupos minoritários de esquerda, que reagiam à situação real de concentração do poder decisório no partido em um círculo limitado de lideranças de projeção nacional. Acusados de "sectários" e "iluminados" pelo prefeito e pela cúpula petista, os ativistas da esquerda no PT de Diadema defendiam-se mostrando sua fidelidade às normas de ação consagradas nos

documentos oficiais do PT, para indicar que "sectários" e "iluminados" eram os seus acusadores. Conforme o documento que vimos citando:

"...o Diretório Municipal de Diadema, que desde muito tempo vem se reunindo semanalmente de forma ampliada...; onde a Comissão Executiva apenas executa as deliberações da maioria; onde os estatutos, programa, plataforma, são a base para todas as ações, sempre foi tachado, por setores do Partido, por desinformação ou sectarismo, de 'radicais', 'intransigentes', 'esquerdistas', 'porra-louca' etc. Quando o PT em Diadema ganha uma prefeitura..., todas as atenções do Partido se voltam para Diadema. O absurdo é que tudo se volta para a figura do prefeito eleito.... Quando, finalmente, o prefeito eleito passa a não cumprir os estatutos, programa, plataforma, deliberações convencionais do Partido em Diadema, e o conjunto do partido em Diadema apela para o Diretório Regional, este não consegue influir para que o prefeito dialogue com o Partido.(...) Companheiros, diante dessa situação, acreditamos que a saída para a crise do PT terá de ser através de um processo democrático... Temos que começar a aprender a conviver com posições divergentes."

O esforço da esquerda petista diademense em mostrar-se cumpridora das normas internas do PT, valorizar a "democracia interna" e ressaltar o papel dirigente do partido visava ainda contrapor-se à máxima que Gílson Menezes adotara como uma espécie de guia de sua conduta como governante: "Não sou o prefeito do PT, sou o prefeito de Diadema". Contra essa máxima, disse um vereador petista ligado ao diretório:

"Qual a contradição entre ser prefeito de Diadema e prefeito do PT? Gílson foi eleito pela maioria, mas foi eleito pelo PT. Não fizemos uma campanha por uma pessoa, mas por uma proposta política, que é uma proposta política de classe. A classe trabalhadora votou no partido da classe trabalhadora, e Gílson tem é que se comprometer com isso." (88)

(88) Entrevista ao pesquisador, setembro de 1983.

A fala do vereador se apóia na divisão de classes sociais para sustentar a idéia de que a vitória do PT deveria implicar a posição da administração pública "a serviço dos trabalhadores", conforme a proposta da Plataforma Nacional, e que isso significava assumir, no âmbito do governo municipal, uma posição definida diante de conflitos inconciliáveis. A discussão entre ser "prefeito de Diadema" e "prefeito do PT" envolvia diferentes interpretações do sentido da vitória petista, do que era o PT e do que seria uma administração petista. Não estava longe dos horizontes das tendências de esquerda ler a vitória do PT como "a vitória da classe trabalhadora", a qual já teria revelado uma unidade de princípios e propósitos ao votar no PT; nesse sentido, o partido deveria intensificar o processo, já desencadeado, de constituir-se como expressão da classe trabalhadora e converter-se num "partido revolucionário". Como se sabe, das perspectivas trotskista e leninista, a construção do socialismo é obra de uma vanguarda capaz de traduzir coerentemente o destino histórico da classe operária e, em nome dela, chegar ao poder e exercê-lo, reduzindo a diversidade empírica a uma unidade fundada na essência revolucionária do proletariado.

Entretanto, se a oposição política no interior desse ideário -- em particular na versão trotskista -- se faz principalmente entre a "vanguarda revolucionária" e a

"burocracia traidora", não foi exatamente nesses termos que se colocaram as críticas da esquerda. Como vimos, os grupos de esquerda no PT de Diadema persistiram no expediente tático de afirmarem-se como os "verdadeiros petistas", recusando a pecha de "divisionistas" e "sectários" e defendendo com o maior vigor possível as bandeiras de luta e o estilo de organização interna distintivos do PT. Sem dúvida, esse expediente lhes era possível em virtude da própria indefinição ideológica do PT. Por outro lado, a retórica de "defesa democrática das posições divergentes" referia-se concretamente à prática de "defesa do território conquistado" e traduzia o intenso esforço de submeter o funcionamento da administração ao crivo da direção partidária.

b) "O prefeito de Diadema"

A posição inicial de Gílson Menezes, ao declarar-se "prefeito de toda a população de Diadema", traduzia uma percepção bem menos eufórica acerca do significado da conquista da prefeitura e das possibilidades da administração petista. O prefeito assumia, em parte, a própria ignorância em relação à dinâmica da máquina administrativa, reconhecia a margem de força e manobra da burocracia estabelecida e, ao mesmo tempo, sentia a necessidade de manter a instituição em funcionamento "normal", levando-se em conta, de alguma maneira, os interesses de "toda a população".

À medida que se familiarizava com a dinâmica da prefeitura e avaliava o peso das dificuldades objetivas -- recursos escassos, falta de pessoal qualificado, ameaças da Câmara, brigas no PT -- o prefeito fortaleceu sua sensação de que os objetivos gerais do PT estavam muito além do que permitia a realidade "concreta" do município. Quando as tensões se acumularam no PT, o prefeito começou a considerar que o partido, além de "estar fora da realidade", era um estorvo. Para o prefeito, "a coisa tinha que andar mais rápido, temos que provar logo que sabemos administrar". (89)

E o que seria "saber administrar"? Considerando não haver condições para promover inovações administrativas a curto prazo, o prefeito entendeu que era melhor manter a rotina. No "círculo de confiança" em que Gílson se encerrava, sob os auspícios de seu auxiliar de confiança Juracy Magalhães, tomava força a opinião de que o prestígio e a autoridade do prefeito deveriam ser cultivados por meio de respostas rápidas às reivindicações por obras e melhoramentos localizados. Considerou-se que o atendimento dinâmico a essas demandas de caráter tópico poderia ser conveniente para ampliar a visibilidade local da nova administração e para angariar apoio popular.

(89) Entrevista ao pesquisador, junho de 1983.

Assim, o prefeito foi preenchendo a ausência de um programa de governo com um cronograma improvisado de prioridades "políticas", que privilegiava obras de rotina administrativa: muros de arrimo, escadarias, operações tapa-buracos, mutirões de desobstrução de vielas e galerias, cascalhamento, limpeza de córregos, implantação de guias e sarjeta. Tradicionalmente, era em torno da consecução dessas obras que se tecia a rede de influências entre representantes do poder executivo municipal, vereadores, deputados da região, funcionários públicos, personalidades influentes diversas (como industriais ou diretores de escolas) e lideranças de bairros. (90)

Essas práticas eram condenadas no discurso do PT como "clientelismo" e, a princípio, a força dessa condenação ideológica impediu que o prefeito recebesse os portadores pessoais das reivindicações típicas. Entretanto, o temor do isolamento político, amplificado pelas lutas internas no PT e pelas dificuldades no relacionamento com a Câmara, contribuiu decisivamente para que a prefeitura se abrisse às pressões de políticos adversários, clubes e associações de moradores, estabelecendo-se, em alguns lugares, uma insólita aliança entre a administração petista e estas personalidades contra um inimigo comum: o PT local. Ao esforço de atender

(90) Este é, por assim dizer, o modo usual de funcionamento da burocracia administrativa em âmbito local, entre nós. Ver, a respeito, Cardoso, R. et al. (1986:12-18 e 139-154).

pedidos e comparecer pessoalmente à entrega de pequenas obras, o prefeito acrescentou um objetivo mais ambicioso: inaugurar, ainda no primeiro ano da gestão, um grande pronto-socorro municipal, usando a verba restante do Projeto CURA, contratada nas duas gestões municipais anteriores (ver cap.2).

A prefeitura decidiu tocar as obras públicas segundo um esquema de "administração direta", isto é, mobilizar recursos materiais e humanos próprios evitando a contratação de empreiteiras, tradicionais clientes do poder público. Acreditava-se que isso proporcionaria economia de recursos e, ao mesmo tempo, abriria frentes de trabalho como forma de minorar o desemprego na região (que crescia em virtude da crise econômica nacional do começo dos anos 80, que logo atingira o parque industrial do ABCD).

Boas intenções à parte, porém, a "administração direta" trouxe mais dores de cabeça que benefícios à gestão municipal. A administração foi obrigada a investir em meios técnicos alternativos para garantir a redução de custos, conseguindo nesse aspecto alguns resultados proveitosos, como a utilização de blocos de solo-cimento, de fabricação própria, na construção de pré-escolas, escadarias e guias. Mas a experiência não foi tão boa no que se refere ao padrão de produtividade da mão-de-obra. Em primeiro lugar, o recrutamento de trabalhadores privilegiava os desempregados

amigos e/ou parentes de Gílson Menezes e Juracy Magalhães, de modo que freqüentemente havia indivíduos desempenhando funções para as quais não estavam habilitados. À medida que as obras se multiplicavam e crescia o número daqueles que participavam das decisões, os trabalhos seguiam num ritmo mais lento, tornava-se maior a pressão dos prazos; nessa altura, era comum recorrer-se às horas-extras e aos prêmios de produtividade -- novamente, práticas condenas no discurso dos sindicalistas fundadores do PT. As conseqüências práticas foram o inchaço do quadro funcional, obras de baixa qualidade e atritos internos, sobretudo entre o Gabinete do Prefeito e o Departamento de Planejamento, na disputa pelo controle centralizado das obras.

O episódio da construção do pronto-socorro municipal exemplificou bem os percalços de combinar competência técnica e economia de recursos com o anseio de projetar uma imagem pública de eficiência administrativa e consciência social. O prefeito julgara politicamente útil concluir uma obra social de porte ainda no primeiro ano de mandato, e decidiu construir o pronto-socorro na expectativa de inaugurá-lo na data de aniversário do município (8 de dezembro).

A obra consumiu as mencionadas verbas do Projeto CURA. Esses recursos, por determinação contratual, tinham de ser empregados em melhorias na região central. Isso,

naturalmente, gerou muita polêmica dentro do PT, já que a realização da obra, nessas circunstâncias, afrontava o princípio de privilegiar as áreas mais carentes. As objeções se referiam ainda à localização da obra junto ao principal corredor viário da cidade, fato que implicaria atrair a demanda de todo o enorme contingente populacional que passava diariamente por Diadema. Mas a visibilidade era, justamente, um dos aspectos que mais seduziram o prefeito ao determinar a construção do pronto-socorro. A obra foi tocada em ritmo acelerado e acabou sendo oficialmente inaugurada na data prevista, muito embora só fosse entregue de fato à população semanas depois e exigisse a presença de uma equipe de reparos permanente no local.

Cabe notar que o modo como se conduziu concretamente a "administração direta" costumava ser justificado, pelo prefeito e seus adeptos, po meio da mesma fonte retórica amplamente utilizada pelos técnicos e intelectuais instalados no Departamento de Planejamento. As discussões sobre administração pública no PT eram animadas pelo ideal de "romper a divisão entre governados e governantes", tanto pela instituição de mecanismos de participação nas decisões quanto por um esforço de "apropriação comum" dos conhecimentos técnicos entre os especialistas e a população (91) Isso tudo trazia implícito o tema ideológico de questionamento da "competência" fundamentada no preparo

(91) Ver, por exemplo, Moisés (1985).

intelectual. Esse discurso de questionamento do "saber competente" serviu, pois, tanto para orientar programas participativos específicos, como também para alimentar a resistência ao "poder dos técnicos" e justificar a improvisação de competências, cargos e atribuições no quadro funcional. Veremos isso mais de perto quando analisarmos o conflito entre o prefeito e os técnicos do Departamento de Planejamento na questão da urbanização das favelas (cap.5).

As querelas motivadas pela "administração direta" deram farto material para acusações de "clientelismo" e "corrupção" na prefeitura petista, desferidas não só pelos políticos adversários da administração mas também por militantes petistas integrados ao quadro funcional. A cúpula do PT preocupou-se bastante com tais denúncias, que, invariavelmente, iam dar na figura do diretor de Gabinete, Juracy Magalhães.

Sem dúvida, o comportamento do diretor de Gabinete era muito controvertido, para dizer o mínimo, e em muitas ocasiões trouxe sérios prejuízos à imagem pública da administração. Era compreensível, portanto, que se intensificassem dentro do quadro administrativo petista e da própria cúpula do PT as pressões para que Gílson se livrasse de Juracy. Essas pressões, entretanto, tiveram o efeito igualmente negativo de superdimensionar a conduta deletéria de Juracy, como se fosse a fonte de todos os males de governo. Transformando

Juracy em bode expiatório, a cúpula petista apenas lavava as mãos, renunciando a prosseguir o exame das causas dos problemas da prefeitura de Diadema. Foi isso, aliás, o que a cientista política Maria Helena Moreira Alves percebeu, no calor dos acontecimentos:

"Embora, na superfície, a 'crise do PT' tenha aparecido como uma luta pessoal envolvendo o prefeito, o diretor de Gabinete..., alguns vereadores petistas e membros mais radicais do diretório municipal, na verdade o problema tem raízes mais profundas. O PT, um partido novo, não definiu uma relação política entre o partido e os representantes eleitos para cargos executivos municipais, estaduais ou federais. Na verdade, os acontecimentos de Diadema demonstraram claramente a necessidade de debater e considerar o relacionamento apropriado entre lideranças, dirigentes partidários e aqueles efetivamente investidos de responsabilidade representativa por um eleitorado maior." (Alves, 1983:24; tradução minha)

Discutir mais profundamente a questão dos representantes executivos perante o partido, como pedia M. H. M. Alves, implicava um esforço de rever posições controvertidas acerca da democracia, da concepção de "governo popular" e do papel administrativo esperado de um partido cujo objetivo era transformar estruturalmente a realidade, rumo a um indefinido e impreciso "socialismo democrático". Como já insistiram outros analistas, a sociedade socialista do PT era apenas descrita pelo lema "sem explorados, nem exploradores" e apresentada como "obra dos próprios trabalhadores", ao passo que a idéia consensual de "democracia" entre os petistas apontava sobretudo para as concepções genéricas de igualdade e justiça social. Ora, acontece, justamente, que a indefinição ideológica tem

desempenhado importante função organizacional no PT: ela alimenta conflitos internos mas, ao mesmo tempo, impede que esses conflitos assumam as proporções de um confronto que ameace a unidade do partido. (92) Assim, por exemplo, um posicionamento definido em relação à democracia levaria a uma complicada reavaliação de preceitos e valores internos, cujos riscos o partido não queria nem, talvez, poderia enfrentar naquele momento. Eis por que também a Executiva Nacional do PT não foi capaz de constituir-se numa instância legítima de arbitramento dos conflitos em Diadema: suas "determinações" ao prefeito e ao PT local não só careciam de força, como também reproduziam as mesmas ambivalências ideológicas características do partido.

Quando o prefeito enviou à Executiva Nacional o pedido de reconsideração sobre o afastamento de Juracy Magalhães, fez algumas declarações públicas nas quais expressou seu ponto de vista acerca das relações entre partido e administração:

"O PT, através de seus estatutos, não pode influenciar a administração. Eles só podem mexer com filiados, mas não com o prefeito. Eles não entenderam ainda as nossas atribuições. (...) Quem está na administração é quem sabe quem está trabalhando. A Comissão Especial pode sugerir, mas determinar é um atropelo. (...) A regra do jogo hoje é ser administrador de toda a população. Se ela confiou o mandato à minha pessoa, eu tenho direito a ele. (...) Enquanto não errar, Juracy fica no cargo, mesmo que o Diretório Nacional não aceite este recurso, porque quem decide isso é o

(92) Essa interpretação da funcionalidade organizacional da indefinição ideológica no PT também é expressa por L. M. Rodrigues (1990:29).

prefeito. Se houver insistência, a Executiva Nacional não estará ajudando, e isso eu não poderei admitir. (93)

O fracasso da intervenção da Executiva Nacional assinalou, assim, uma mudança importante no quadro da luta interna, ao fazer com que uma parcela significativa dos petistas "de fora" rompesse a aliança que até então mantinha com o prefeito. Em contrapartida, o prefeito se sentiu ainda mais livre e fortalecido para imprimir os rumos que julgasse mais convenientes à administração. Caíram de vez as últimas resistências à personalização do governo. Como ilustração desse estilo de promoção pessoal, vejamos uma indicação de um vereador do PT que apoiava o prefeito, lida numa sessão legislativa de outubro de 1983:

"1. Por que V. Exa. não usa a expressão ADMINISTRAÇÃO GÍLSON MENEZES nas placas indicativas das obras que estão sendo executadas no município?

"2. Pretende V. Exa. continuar até o final do mandato com a expressão OBRAS DA NOVA ADMINISTRAÇÃO?

"3. Não acha V. Exa. que as placas com os dizeres ADMINISTRAÇÃO GÍLSON MENEZES viriam a identificar, contribuir e informar aos munícipes e aos que por aqui passam, tornando público e conhecido o nome do prefeito de Diadema?"

A indicação foi acatada. No mesmo mês, carretas transportando máquinas adquiridas pela prefeitura circularam pelo centro de Diadema com a seguinte faixa: "Administração Gílson Menezes compra novas máquinas para tapar os buracos

(93) Declarações reproduzidas no Diário do Grande ABC, 4/out./1983, p. 4.

de Diadema". E os cartazes anunciando obras passaram todos a incluir, em letras garrafais: "Administração Gilson Menezes". Paralelamente, o boletim de divulgação editado pela assessoria de imprensa da prefeitura passou a dar maior destaque à pessoa do prefeito.

Perto de completar seu primeiro ano de mandato, o prefeito concedeu uma entrevista à imprensa regional em que declarava que "o programa do PT" não estava sendo realmente implantado em Diadema. Duas frases célebres dessa entrevista pareceram indicar o fim do sonho de transformar a política a partir da base municipal e de "colocar a administração a serviço das lutas dos trabalhadores".

"O programa do PT só seria viável se tivéssemos o governo do estado e a presidência da república. De outro jeito, só um milagre."

"Ideologia, na prática, dentro do regime capitalista, é diferente." (94)

Se o prefeito renunciou publicamente ao programa do PT, isso não significou, todavia, que ele tenha aberto mão de todo o ideário participativo petista para marcar a identidade de sua administração. Ao contrário, ao completar seu segundo ano de mandato, o prefeito fez um discurso em que tecia elogios à experiência de formação de grupos de representantes de bairros para a discussão do orçamento municipal e concluía que esses grupos seriam os embriões de

(94) Declarações reproduzidas no Diário do Grande ABC, 20/jan./1984.

"conselhos populares" destinados a participar e a influir "organizadamente" nas decisões da administração. De 1984 em diante, o prefeito acelerou os processos de concessão de áreas públicas a grupos organizados de favelados, municipalizou a única empresa de ônibus local, institucionalizando em seu Conselho Deliberativo a participação de representantes dos usuários do transporte coletivo, e ainda oficializou os conselhos de representantes de bairros para discussão do orçamento municipal (ver cap.5). Essas medidas já estavam sendo tomadas ou em preparação, quando, em maio de 1985, o diretor de Gabinete Juracy Magalhães, acusado de usar dinheiro e material da prefeitura para consertar um automóvel particular, foi submetido a uma "sindicância secreta" e, finalmente, afastado da prefeitura. (95) Esse afastamento foi comemorado e considerado, pela cúpula petista, como "sinal de uma mudança total nos rumos da administração". Na verdade, a demissão final de Juracy (contra a qual o prefeito resistiu como pôde) serviu apenas para que o

(95) Juracy Magalhães voltou às páginas dos jornais em setembro de 1986, quando anunciou sua adesão à candidatura de Paulo Maluf ao governo do estado de São Paulo. Imediatamente, um grupo de filiados do PT de Diadema, encabeçado pelo próprio Gílson Menezes, pediu sua expulsão do partido. Às vésperas da eleição de 1986, Juracy declarou a O Estado de S. Paulo (13/nov./86, p.90) que "sem uma reformulação de sua filosofia partidária, o PT está condenado a se transformar em representante de pequenos grupos de intelectualóides que não entendem nada de classe trabalhadora".

prefeito resgatasse um espécie de dívida moral com a cúpula partidária. A dinâmica da administração não sofreu grandes alterações.

* * *

Gílson Menezes acabou se desligando do PT em 1988, em consequência da disputa interna pela sua sucessão. O candidato de sua preferência era o sindicalista Cláudio Rosa, que substituíra Juracy Magalhães na diretoria de Gabinete. No entanto, o candidato que saiu vitorioso nas prévias locais foi o ex-diretor de Saúde, José Augusto Silva Ramos, que conseguiu reunir o apoio tanto do PT municipal quanto do diretório regional de São Paulo. Gílson tentou contestar a decisão das prévias, sem sucesso, e acabou transferindo-se, juntamente com seu candidato, para o Partido Socialista Brasileiro (PSB). Mesmo assim, José Augusto elegeu-se prefeito de Diadema em 1988.

Apesar de todas as atribulações de seu governo, Gílson Menezes terminou seu mandato como um prefeito popular. Pesquisa de opinião realizada pelo Instituto Datafolha em abril de 1988, junto a 1.005 moradores de Diadema estratificados por local de moradia, nível sócio-econômico, sexo e idade, mostrou que a maioria dos entrevistados (55%) avaliava a gestão Gílson Menezes como "ótima" e "boa" ver tabelas 4.5 e 4.6) e afirmava que votaria novamente no

prefeito, caso ele pudesse se candidatar novamente (ver tabela 4.7). A pesquisa apontou também a principal realização da administração de Gílson, segundo o ponto de vista dos entrevistados: pavimentação e implantação de guias e sarjetas. Obras públicas de maior porte realizadas durante a gestão, como pré-escolas, postos de saúde e o pronto-socorro municipal, também foram lembradas, mas em porcentagem menor. A urbanização de favelas, que se esperava ser a principal realização social do governo, não recebeu muitas menções. (ver tabela 4.8).

Os dados da enquete do Datafolha indicavam que em abril de 1988 a popularidade do PT era ainda superior à de Gílson: 68% dos entrevistados declararam que votariam num candidato petista para prefeito (ver tabela 4.9). Outra pesquisa eleitoral, realizada pelo jornal Diário do Grande ABC em setembro de 1988, indicava ser o PT o partido no qual a maioria dos diademenses mais "confiava" (ver tabela 4.10).

Uma avaliação superficial dos resultados eleitorais de 1988 em Diadema parece indicar que José Augusto beneficiou-se tda força da legenda petista e da popularidade da administração que se encerrava. A expectativa dos adversários locais, de que o PT "rachasse de cima a baixo" com a saída de Gílson, Não se refletiu nos resultados eleitorais. O fato de o PT conquistar novamente a prefeitura de Diadema não deixou de surpreender também aqueles que, dentro do próprio PT,

criticaram a "mediocridade" da gestão Gílson Menezes e temeram pela sorte eleitoral do partido no município.

De fato, a primeira gestão petista caracterizou-se por conservar uma rotina administrativa combinada com uma identidade "popular", ligada à imagem de um governo "aberto" à consulta e participação regulada de representantes de associações populares e, no geral, com a atenção voltada às obras de urbanização da periferia. No próximo capítulo, mostraremos com mais detalhes como essa imagem foi produzida.

Tabela 4.5 - Avaliação do desempenho de Gílson Menezes na Prefeitura de Diadema em abril de 1988, em relação à renda familiar mensal.

Categorias	Total (%)	Renda Familiar Mensal (%)		
		Até 5 PNS	Mais de 5 a 10 PNS	Mais de 10 PNS
ótimo/Bom	5	58	54	43
Regular	28	26	28	35
Ruim/Péssimo	11	9	13	19
Não Sabe	6	7	5	3
Total	100	100	100	100
No. entrevistas		(604)	(245)	(119)

Fonte: Datafolha.

Tabela 4.6 - Avaliação do desempenho de Gílson Menezes na Prefeitura de Diadema, em relação à preferência partidária.

Categorias	Total (%)	Partido de preferência (%)			
		PT	PMDB	Outros	Nenhum
ótimo/Bom	55	71	39	28	48
Regular	28	20	36	44	30
Ruim/Péssimo	11	5	18	22	14
Não sabe	6	4	7	6	8
Total	100	100	100	100	100
No.entrevistas		(422)	(130)	(86)	(366)

Fonte: Datafolha.

Tabela 4.7 - Respostas à pergunta: "Considerando o governo de Gílson Menezes nos últimos 5 anos, você votaria nele hoje para prefeito?" (em 1.005 entrevistados).

Categorias	Total (%)
Sim	65
Não	27
Não sabe	8
Total	100

Fonte: Datafolha.

Tabela 4.8 - Opiniões sobre a principal realização de Gílson Menezes na Prefeitura de Diadema (Respostas múltiplas)

Categorias	Total (%)
Asfalto/guias/pavimentação	38
Escolas/creches	13
Pronto-socorro/postos de saúde/ambulâncias	10
Luz/água/saneamento básico	9
Urbanização de favelas	5
Praças/parques	3
Usina de lixo	1
Outras realizações	7
Nenhuma	8
Não sabe	22
Número de entrevistas	(1.005)

Fonte: Datafolha

Tabela 4.9 - Respostas à pergunta: "Se houvesse eleições hoje em Diadema, você votaria num candidato do PT?" (em 1.005 entrevistados)

Categorias	Total (%)
Sim	68
Não	20
Outras respostas	12
Total	100

Fonte: Datafolha.

Tabela 4.10 - Respostas à pergunta: "Qual o partido que hoje tem a sua confiança?" (entre 1.789 moradores de Diadema entrevistados em setembro de 1988).

Partido	Total (%)
PT	33,4
PMDB	12,7
Outros	15,7
Nenhum	28,7
Não sabe	9,5
Total	100,0

Fonte: Pesquisa eleitoral Diário do Grande ABC.

Capítulo 5

DECIFRANDO A PARTICIPAÇÃO

"Se pudermos fazer de Diadema um lugar gostoso para morar, melhor, mas a finalidade do PT é organizar o povo."
(Amir Khair, como diretor de Planejamento)

"Administração tem que ser na base do feijão com arroz, tudo muito simples e rápido."
(Gílson Menezes, como prefeito)

"A população deve se organizar para reivindicar, não para tentar substituir o Estado."
(José Augusto Ramos, como diretor de Saúde)

A diretriz geral da administração petista, exposta nas intenções de instituir canais de participação nas decisões governamentais e dar prioridade aos mais pobres, deu margem a entendimentos e práticas conflitantes no seio do governo municipal. Essas distinções relacionaram-se diretamente com a luta por posições de poder, dentro do PT e da prefeitura, envolvendo todas as correntes do partido. Este capítulo se ocupa de apresentar e analisar algumas estratégias participativas empreendidas no curso da gestão petista, tomando por referência os pontos de vista daqueles que, dentro da administração, protagonizaram tais iniciativas. Embora façamos, de passagem, algumas referências ao ponto de vista da população, não se inclui entre os objetivos do capítulo uma análise da reação popular a essas políticas.

A exposição que se segue procura delimitar os processos definidos pela "meta pública" (Swartz, 1968) de promover a

"participação" na administração municipal. Procura-se acompanhar e ordenar os eventos envolvidos na determinação e implementação dessa "meta pública". A ênfase nas situações de disputa e confronto aberto, mais uma vez, permite considerar com a manipulação de princípios ambíguos, como a "participação", articula-se a comportamentos característicos de competição política: a construção situacional de aliados e adversários, rupturas e coalizões. Como no capítulo precedente, a consideração das políticas participativas nos faz insistir na idéia de que a formulação de políticas sociais é indissociável de processos competitivos. A adoção de diferentes modos de promover a "participação" resulta de uma série complexa de interações, conflitos e negociações situacionais que, expressando distintas concepções de poder, autoridade, papel do partido, do governo, das associações populares, exhibe a todo momento a luta por posições de mando e influência. Na competição política, os recursos mais variados -- habilidades pessoais, saberes, relações com lideranças populares, postos na burocracia partidária e administrativa, acesso a esferas supralocais de poder, persuasão, intimidação, conspiração, mexericos -- são acionados pelos contendores para justificar as próprias posições e denegrir as do adversário.

O artifício conceitual que orienta a descrição e a análise do material apresentado é a noção de "drama social". Ao contrário, porém, das elaborações teóricas que ambicionaram

estabelecer padrões processuais para os dramas sociais, em que os atores alterariam papéis em função de uma sequência predeterminada de situações ("ruptura", ritualização do conflito", restauração da paz" etc.), os atores aqui focalizados defrontam-se com um fluxo de situações novas e imprevisíveis, resultantes da luta para fazer a administração corresponder a uma "nova" postura política. Não há a possibilidade, portanto, de preestabelecer papéis ou fases processuais: os atores reescrevem seus scripts e recompõem suas identidades no curso dos inúmeros embates e negociações que são levados a travar. E, como já vimos no capítulo anterior, não há "um" drama revelador, mas uma sequência interconectada de situações de disputa. A idéia de drama social insere-se assim numa concepção de "campo de forças em luta", metodologicamente relevante para captar as "tensões, ambivalências, cooperações e lutas contrastantes" que Gluckman dizia constituírem toda vida social. (96)

F. G. Bailey, o antropólogo que teorizou sobre os princípios gerais da competição política, concentrou sua atenção em situações em que a competição poderia ser descrita como um jogo, cujos movimentos corresponderiam tanto às orientações públicas para competir -- as "regras normativas" -- quanto às táticas dissimuladas para vencer -- as "regras pragmáticas". O uso analógico da noção de jogo certamente

(96) Nos termos de Swartz (1968:9), o "campo" é um conceito adequado à fluidez das atividades de interação e dos recursos e significados dos atores que dele participam.

tem suas limitações, na medida em que pressupõe a concordância explícita ou tácita dos participantes quanto à forma de disputa e o prêmio em questão. A institucionalização das regras e prêmios é necessária para sustentar o jogo político, e os militantes de partidos e facções tendem a se mover dentro dos parâmetros delimitados por essas regras e objetivos. (97) As facções petistas de Diadema, entretanto, freqüentemente apareciam como "estruturas políticas rivais" (para usar os termos de Bailey) que não visariam os mesmos objetivos segundo as mesmas regras, mas propunham, cada qual, formas distintas e incompatíveis de conceber e organizar o sistema político. (98) Em última análise, essa incompatibilidade remete ao dilema entre adaptar-se à "herança liberal burguesa" ou lutar pela efetivação das promessas radicalmente democráticas. Por isso, neste caso, ainda seguindo Bailey, seria mais apropriado falar em "luta".

(97) Ver, a propósito, as "intuições discursadas" de Giannotti (1990:25-29).

(98) Para Bailey, a política é um jogo na medida em que os indivíduos que dela participam, por mais que se detestem mutuamente, conseguem manter acordos básicos acerca de como se joga e daquilo que vale a pena ser disputado. Uma "estrutura política" é, para Bailey, um conjunto de regras para uma competição regulamentada. A partir de um determinado ponto, porém, a política deixa de ser uma competição regulamentada e se torna uma luta (*fight*), onde o objetivo não é mais derrotar o adversário numa disputa "esportiva" (na qual são proibidas as condutas que tornem impossível uma nova realização do mesmo jogo). Na luta, o objetivo é destruir o jogo e impor um novo conjunto de regras (Bailey, 1969:1-2).

A dinâmica competitiva na administração petista parece oscilar entre aquelas noções abstratas de "jogo" e "luta". Assim, os competidores recorrem a um estoque comum de ideais ambíguos que interpretam de diferentes maneiras na sucessão dos acontecimentos, sem que daí emergjam regras de referência suficientemente estáveis e reconhecidas, capazes de estabelecer o que vale e o que não vale, o que se objetiva e o que se procura combater. Cada agrupamento ou facção procura seguir "suas" regras e impor "seu" jogo. Parece constituir-se, na verdade, um amplo espaço de manobra para cada ator emprestar unidade e singularidade ideológica à própria conduta, enquanto desqualifica as motivações do oponente, reduzindo-as a ambições e perversões de caráter pessoal.

Começo a focalizar a competição em torno da "participação" tratando do primeiro esforço dos militantes petistas de Diadema para implantar conselhos populares, de acordo com o que julgavam ser a interpretação fiel dos preceitos da plataforma eleitoral do PT. Em seguida, descrevo e comparo três experiências participativas desenvolvidas durante a administração: o programa de urbanização de favelas, os "conselhos" de saúde e os "conselhos populares" formados a partir da discussão do orçamento municipal. A atenção maior será dada ao programa de urbanização de favelas, adequado para se visualizar um "tipo ideal" de ideologia

participativa em ação. As duas outras experiências servirão de contraponto e contraste.

Os primeiros "conselhos populares"

No discurso eleitoral petista, a concepção de "conselhos populares" derivava de duas teses genéricas distintas. De um lado, tratava-se de uma proposta de democratização do poder governamental. De outro, traduzia a expectativa de criar organismos de base com vistas a uma futura sociedade socialista. (99) Em princípio, os conselhos populares deveriam se formar em cada bairro, discutir prioridades locais e se reunir periodicamente com representantes do executivo municipal para apresentar suas reivindicações e decidir as formas adequadas de atender às necessidades municipais. As atividades dos conselhos deveriam cobrir uma ampla gama de reivindicações da população carente, por serviços públicos e melhores condições de vida. Em princípio, os conselhos seriam reconhecidos como interlocutores privilegiados, senão únicos, da administração municipal, visto que estabeleceriam um canal de ligação direta entre a prefeitura e a população.

Os detalhamentos práticos acerca da função e da estruturação desses conselhos eram, porém, questões indefinidas e controvertidas.

(99) Ver, a respeito, Moisés (1985:19-21).

A direção do PT de Diadema defendia uma versão adaptada da doutrina dos soviéticos. Segundo essa visão, os conselhos deveriam ser formados, inicialmente, a partir dos núcleos de base do PT; estariam abertos somente à participação dos "trabalhadores" e demais camadas "exploradas"; não se limitariam às funções reivindicativas, mas deliberariam posicionamentos gerais sobre determinados temas políticos que deveriam ser seguidos pela administração municipal.

Já a cúpula do PT, os técnicos petistas "de fora" e o prefeito defendiam a criação de conselhos de caráter "comunitário", a partir de assembléias nos bairros, com a participação do maior número possível de moradores interessados, sem distinções de filiação partidária, que adotassem mecanismos de funcionamento semelhantes aos dos "movimentos populares." Esta proposta não se definia claramente em relação a como a administração acataria as deliberações dos conselhos. Seus defensores, entretanto, não se inclinavam a favor de que os conselhos - e, através destes, o partido -- se imiscuíssem em todas as medidas tomadas pela administração.

O tom comum dessa última proposta era dado pela contraposição à direção do PT de Diadema, à qual se acusava de tentar comandar a prefeitura por meio de conselhos originados nos núcleos de base do PT submetidos à influência

dos grupos de esquerda. Entretanto, o posicionamento contrário à esquerda petista local abrigava ênfases e motivações distintas. Para o prefeito, desde o início, o aspecto mais importante dos conselhos era a expectativa de que eles constituíssem a sustentação popular que julgava necessária para o desenvolvimento da "nova política" da administração municipal. Para os técnicos petistas "de fora" -- embora também com pequenas diferenças de tom -- o primordial era o caráter político-pedagógico da proposta, que implicava a autonomia das organizações populares, tanto em relação ao partido quanto em relação ao governo municipal.

Obviamente, a implementação de tais conselhos, de objetivos tão amplos e, ao mesmo tempo, controvertidos, encontraria dificuldades. Tal como eram pensados, os conselhos disputariam o mesmo espaço de representação de interesses e interlocução com a prefeitura, tanto com outras entidades e associações populares já estabelecidas, como as SABs, quanto com os próprios vereadores. A concepção de conselho "comunitário", em particular, pressupunha a existência de movimentos populares organizados que encontrariam, no conselho, um canal de expressão política junto à prefeitura. Dada a ausência de movimentos populares estruturados em Diadema -- com a relativa exceção do movimento de favelados (ver cap.3) -- e, em contrapartida, a presença de várias associações de moradores mais ou menos enraizadas nos

bairros populares, a representatividade dos conselhos ficava totalmente indeterminada, o que abria caminho para a sua instrumentalização na luta política interna do PT.

A primeira tentativa de organização de conselho popular em Diadema ocorreu na região de Eldorado, como uma iniciativa dos militantes do núcleo de base do bairro Jardim dos Navegantes. Conforme mostramos (cap.2), o Eldorado, localizado junto à represa Billings, sofrera intensa ocupação de loteamentos populares desde os anos 60; essa ocupação prosseguiu na década seguinte, muito embora a região tenha sido incluída na área metropolitana de proteção aos mananciais. Quando o Conselho Popular de Eldorado se formou, em janeiro de 1983, havia já na região várias associações de moradores, como a SAB de Eldorado, que congregava os residentes mais antigos, de camadas médias, e outras SABs, que pretendiam representar os moradores dos vários loteamentos populares.

O CP de Eldorado teve dificuldades de ampliar sua área de representatividade para além dos petistas do núcleo do Jardim dos Navegantes. De um lado, a direção do CP era hostil aos não-petistas, e o próprio CP era visto como um concorrente por aqueles que se faziam representar pelas SABs da área. De outro lado, havia obstáculos à aproximação do CP com os focos potenciais de mobilização local. A questão da preservação da represa era, sobretudo, uma bandeira das

camadas médias locais, que viam a vizinhança dos loteamentos populares como um dos principais fatores da degradação ambiental contra a qual lutavam. Por sua vez, os moradores de camadas populares, que queriam regularizar seus lotes clandestinos, tampouco se consideravam aliados dos favelados da região, que, por sua vez, também queriam permanecer onde estavam e procuravam resistir às constantes ameaças de remoção. Acrescentou-se a isso a eclosão da luta interna do PT, que reforçou a virtual oposição entre os dirigentes do CP de Eldorado — ligados a figuras representativas da orientação dominante no diretório municipal, como o diretor do Departamento de Educação e Cultura, Antonio Justino — e algumas das principais lideranças do movimento de favelados, mais próximas da Igreja Católica e do prefeito.

A luta interna do PT manteve o CP de Eldorado sob a influência do diretório municipal, de modo que os dirigentes do CP estabeleceram desde logo uma relação agressiva com os representantes do Executivo municipal. A reação da administração foi promover uma crescente marginalização do CP. As poucas reuniões entre o CP e membros da administração, com a presença do prefeito, para a discussão de prioridades e reivindicações, terminaram em acusações recíprocas e ânimos exaltados. Do lado dos dirigentes do CP, a irritação e a agressividade para com os membros da prefeitura eram maiores à medida que percebiam que suas reivindicações não recebiam atenção prioritária, mas tinham

que disputar espaço com as de associações rivais, de acordo com a incipiente política do prefeito de atender o maior número possível de pedidos por melhorias localizadas (ver cap.4). Em contrapartida, a animosidade em relação ao CP logo contaminou a maioria do quadro funcional de primeiro escalão, cujos membros deixaram de comparecer às reuniões convocadas pelo CP, até que estas se tornaram inteiramente esvaziadas. A direção do CP e o diretório municipal chegaram inclusive a acusar a administração de estimular, dos bastidores, a organização de uma SAB no mesmo Jardim dos Navegantes, para combater diretamente a influência do CP na região.

Envolvido pela luta partidária, marginalizado pela administração e incapaz de fortalecer sua própria inserção local, o CP de Eldorado fracassou como canal alternativo de organização popular. Destino idêntico tiveram outras tentativas semelhantes de organizar CPs, no início da administração. Em meados de 1984, ao se pôr em prática a proposta de formar de grupos de representantes de bairros para participar da elaboração do orçamento municipal, a administração ressuscitou a idéia de conselhos populares, conferindo-lhe, porém, outras características, conforme veremos adiante.

Com o fracasso dos primeiros conselhos populares, a cena passou a ser dominada pelos planos e programas pedagógico-

participativas estimulados pelos departamentos municipais dirigidos por técnicos "de fora", com destaque para o Departamento de Planejamento. O desenvolvimento desses planos e programas também acabou produzindo um sério confronto interno na administração, opondo os "de fora" ao prefeito. Antes de passarmos a esse relato, porém, consideremos brevemente os pontos de fundo em todas essas brigas.

A administração petista fora sufragada por um contingente de eleitores muito superior ao conjunto de simpatizantes e militantes do partido. Esses votos, entretanto, não foram suficientes para construir uma maioria significativa favorável ao novo governo. Assim, as esperanças nesse sentido foram depositadas no trabalho de organização popular e de instituição de mecanismos de participação de base. Entretanto, o modo como essas iniciativas foram concebidas e praticadas pelos ativistas do PT (em particular os "de fora") tornou a construção da base social de apoio à administração um processo demorado, inseguro, cheio de conflitos. Do ponto de vista do chefe do Executivo, a necessidade de apoio político era premente, tendo em vista não apenas a condição minoritária da administração eleita como também a virtual ruptura entre o prefeito e o PT local, e estava diretamente relacionada a demonstrações imediatas de eficiência governamental, de "mostrar serviço". Para os "de fora", em contraste, as questões de sustentação política

e eficácia administrativa subordinavam-se, quando não se contrapunham, ao objetivo político-programático, mais amplo de "organizar o povo".

Aí está posta, resumidamente, a base do conflito entre a "eficiência" requerida pelo prefeito e a "pedagogia participativa" defendida pelos técnicos e intelectuais do PT "de fora" integrados à administração. Examinemos com maior detalhe esse conflito, começando por uma reapresentação dos técnicos e intelectuais "de fora" e uma exposição geral de seu projeto pedagógico-participativo.

Os técnicos e intelectuais defensores da participação: semelhanças e contrastes

Os Departamentos municipais de Planejamento e de Saúde destacaram-se, nos primeiros meses da administração petista, por comandarem políticas de cunho participativo. A adoção dessas iniciativas esteve associada à presença, nesses departamentos, de militantes petistas com formação universitária, vindos de São Paulo: eram os técnicos "de fora", integrados à administração contra a vontade da direção local do PT.

Do ponto de vista dos quadros internos do PT, havia entre os "de fora" duas "tendências", cada qual num dos referidos departamentos.

No Planejamento, havia um grupo que hoje é identificado com a corrente petista "PT Vivo", composto por arquitetos e urbanistas cujas trajetórias profissionais e políticas eram mais ou menos semelhantes, incluindo ativismo político anterior à formação do PT e envolvimento em "experiências de participação comunitária" ligadas, de alguma maneira, à administração pública. Um deles, que veio a ser coordenador do programa de urbanização de favelas, já havia trabalhado na prefeitura de Diadema nos anos 70, na gestão Ricardo Putz, quando tomou parte em um programa de apoio à habitação popular que culminou num rumoroso conflito com o Executivo municipal (ver cap.2). O diretor de Planejamento, engenheiro Amir Khair, embora fosse politicamente próximo ao grupo de arquitetos, tinha uma trajetória profissional e política diferente: exercera um cargo importante num grande grupo empresarial e seu ativismo político começara recentemente, no próprio PT, ao integrar o quadro de assessores econômicos do partido.

No Departamento de Saúde e Higiene, destacava-se outra "tendência", representada pelo diretor José Augusto Silva Ramos. Médico sanitário, José Augusto fizera parte do grupo de médicos e estudantes de medicina que, nos anos 70, ingressaram no quadro funcional da Secretaria de Saúde do estado de São Paulo, trabalhando no atendimento e na direção de postos de saúde inaugurados na periferia da capital

paulista. José Augusto trabalhou num posto na zona leste, onde, com outros companheiros de profissão, assessorou a organização do movimento popular de saúde da região. Alguns dos assessores inicialmente trazidos por José Augusto a Diadema tinham afinidades políticas com esse grupo, que hoje compõe a corrente petista conhecida por Vertente Socialista. Uma parte desses assessores, porém, rompeu com José Augusto e se afastou da prefeitura ainda no primeiro ano da gestão; ao passo que José Augusto tornou-se mais próximo da corrente petista majoritária, a "Articulação".

O diretor de Saúde foi o único dentre os "de fora" que durou no cargo, só se afastando em 1988 para concorrer à prefeitura de Diadema pelo PT. A equipe do Departamento de Planejamento, incluindo seu diretor, demitiu-se coletivamente em maio de 1984.

Embora breve, na maioria dos casos, a passagem dos "de fora" pela administração foi marcante, na condição de notórios defensores das inovações políticas e administrativas preconizadas pelo programa do PT. Todos eles tinham em comum a disposição de lidar diretamente com a população carente e, a partir disso, conferir um significado político às suas respectivas atividades profissionais. Os estilos variavam um pouco, em função do tipo de formação profissional, das singularidades ideológicas, da vinculação aos grupos internos do PT etc. Parecia haver entre eles considerável

grau de concordância quanto à valorização das formas de poder popular baseadas na democracia direta, da articulação entre o partido e os movimentos populares, da constituição de novas referências políticas e institucionais, de tal modo que "as soluções materiais estivessem vinculadas à mobilização e participação direta da população". (100)

Essa imagem pública homogeneizadora, contudo, não implica que essas pessoas tenham pensado e reagido do mesmo modo no curso dos acontecimentos envolvendo o PT e a prefeitura de Diadema. Consideremos, pois, alguns aspectos gerais que marcaram distinções entre os "de fora" no processo político em questão.

Quando, a princípio, foi desencadeada a luta entre Gílson Menezes e o diretório de Diadema pela primazia de nomear o quadro administrativo, todos os "de fora" aliaram-se ao prefeito, recebendo em troca a ira dos petistas locais mais exaltados. Na evolução da luta entre o executivo e o PT local, o diretor de Saúde permaneceu ao lado do prefeito, enquanto seus colegas do Planejamento deslocaram-se para uma posição de neutralidade, até entrarem, por fim, em confronto aberto com o prefeito. A aliança entre o prefeito e o diretor de Saúde só foi rompida no final da gestão, quando José Augusto tornou-se o candidato do PT à sucessão municipal contra a vontade de Gílson.

(100) A frase é de Sader (1985:27).

Durante quase toda a gestão municipal, o diretor de Saúde foi uma das figuras mais detestadas pelos grupos de esquerda influentes no diretório municipal do PT. Isto porque, em primeiro lugar, a esquerda tinha candidato próprio à direção do Departamento de Saúde e jamais se conformou com a nomeação de José Augusto. Além disso, o diretor de Saúde sempre agiu na defesa do prefeito durante os episódios críticos de maio a outubro de 1983 (ver cap. 4). José Augusto mudou-se para Diadema, conseguiu filiar-se no PT municipal graças ao abono de seu amigo Eduardo Jorge -- então deputado estadual pelo PT -- e militou intensamente no sentido de arrebatrar o diretório municipal à influência da esquerda, sendo inclusive um dos principais organizadores da chapa derrotada na pré-convenção de junho de 1983. Além disso, foi o representante do prefeito perante a cúpula petista na intervenção de agosto-setembro de 1983, quando se dedicou sobretudo a bombardear os grupos de esquerda. (101)

Os técnicos do Planejamento, ao contrário do diretor de Saúde, não transferiram nem sua residência nem suas fichas de filiação para Diadema. Depois das brigas iniciais com o diretório, eles tentaram, durante certo tempo, se manter equidistantes das facções pestitas locais em luta.

(101) Por tudo isso, não deixou de ser irônico que José Augusto, para viabilizar sua candidatura a prefeito e impor uma derrota a Gílson nas prévias de 1988, tenha estabelecido uma composição justamente com seus ex-encarniçados inimigos da esquerda, que indicaram o vice-prefeito de sua chapa.

O diretor Amir Khair firmou, em pouco tempo, uma imagem pública de competência profissional e liderança administrativa. Suas boas relações iniciais com o prefeito possibilitaram ao Planejamento coordenar uma série de programas e se tornar, de certo modo, o centro da gestão municipal, nos primeiros meses de governo. Graças a um notável talento nas relações públicas, Khair tornou-se o interlocutor reconhecido da administração junto aos políticos locais de oposição, à Câmara Municipal, aos empresários e à imprensa. Ao mesmo tempo, o diretor de Planejamento conseguiu manter um bom relacionamento com o PT local, sobretudo através da presidenta Cleusa de Oliveira, sua secretária no departamento -- cujo emprego, aliás, Khair defendeu em diversas ocasiões.

O brilho e a desenvoltura do diretor de Planejamento eram admirados dentro e fora da administração, mas também despertavam ciúmes. No interior da administração, a oposição de bastidores contra Khair era liderada pelo diretor de Gabinete Juracy Magalhães. Juracy acusava Khair de "aparecer demais às custas do prefeito".

A participação no programa de urbanização de favelas

a) A pedagogia participativa do Departamento de Planejamento

No início da gestão, o Departamento de Planejamento coordenou programas sociais que, na época, deram alguma notoriedade à administração petista e projetaram sua primeira imagem "participativa" -- como, por exemplo, o controle de tarifas de transporte coletivo e a urbanização de favelas. Vou ocupar-me deste último, que galvanizou os principais esforços da equipe, no sentido de introduzir e estimular o fortalecimento da participação popular "sem paternalismos".

os técnicos e intelectuais do Planejamento entendiam que a forma viável de inovar as relações entre população e governo, abrir espaços à pressão popular e, ao mesmo tempo, fortalecer a base social de apoio ao partido e à administração seria propor políticas nas quais a organização popular fosse um requisito indispensável para o atendimento das necessidades materiais específicas. A população diretamente atingida pela implementação de um benefício público qualquer deveria aprender a se organizar para trabalhar junto com os técnicos e representantes da administração e, assim, desenvolver um sentimento de cooperação e co-responsabilidade pela gestão pública, com

vistas a fortalecer a capacidade das classes populares para o exercício direto do poder. O objetivo real das intervenções participativas era promover uma alteração completa da organização de poder na sociedade. Para tanto, julgava-se necessário que os dominados construíssem desde já o seu poder, que se formaria no correr de cada luta concreta no âmbito local. Esta, em linhas gerais, era a fórmula política que poderíamos chamar de "pedagogia participativa".

(102)

Do ponto de vista dos técnicos e intelectuais do Planejamento, a adoção dessa "pedagogia participativa" era tanto mais necessária em razão da "inexperiência e fragilidade" dos movimentos populares locais. Avaliavam a população local como "pouco organizada", embora vivendo situações de extrema carência. Mesmo cientes de que as precárias condições de vida da maior parte da população exigiria medidas assistenciais de urgência (sobretudo em vista do agravamento da crise econômica), o pessoal "de fora" no Planejamento dispunha-se a valorizar mais o modo como as políticas seriam formuladas, sem se dedicar apenas à implantação de tais ou quais serviços ou equipamentos. Queriam "romper com as formas viciadas de fazer política",

(102) A mesma fórmula foi repetida nos Seminários de Política Municipal do PT em 1984 (ver Sader, 1985) e no documento "A participação popular e a administração petista: uma contribuição do 4o. Encontro Municipal do PT-SP, realizado em maio de 1989", reproduzido em Gadotti e Pereira (1989:286-296), sem qualquer menção às dificuldades concretas enfrentadas em Diadema.

transformando as demandas assistencialistas individuais numa pressão coletiva organizada por direitos sociais. Imaginavam "conscientizar" a população carente do valor do engajamento coletivo e incentivar um senso de responsabilidade e autoconfiança, derivado da capacidade popular de identificar as próprias necessidades e formular alternativas de solução.

Este texto da cientista política Maria Helena Moreira Alves expressa bem a ênfase na moral coletiva que deveria brotar das experiências participativas:

"... o processo efetivo de como desenvolver e implementar uma política social é talvez tão importante quanto a solução efetiva de uma necessidade básica. O processo de reunir a população para discutir problemas e soluções possíveis encoraja formas de organização independentes das relações clientelísticas de poder. Além disso, quando dentro da comunidade se descobrem os recursos e as idéias, a independência fica fortalecida pela nova dignidade encontrada na própria força de construir e oferecer as soluções." (Alves, 1983:10-11; tradução minha)

Ao mesmo tempo, os técnicos e intelectuais do Planejamento queriam operar mudanças no próprio aparelho administrativo, "diluir relações de poder", prestando às associações populares toda a assistência no sentido de clarificar os processos de tomada de decisão na prefeitura, bem como os limites econômicos e institucionais da administração municipal. A "pedagogia participativa" complementar-se-ia assim com a dimensão da "transparência". Esperava-se que, de posse dessas informações, as associações populares pudessem ter melhores condições de influir na formulação das políticas de âmbito municipal e, quando necessário,

redirecionar as pressões para o governo estadual e para o governo federal.

O relacionamento dos técnicos com os favelados deveria seguir por uma ética igualitária, no sentido de minar as bases do poder embutido no "saber do técnico", na "ponta do lápis do planejador". Técnicos e favelados deveriam se apropriar de uma linguagem comum, de tal modo que as exigências técnicas passassem a ser compreendidas pelos favelados e relacionadas às suas próprias condições de vida.

A "pedagogia participativa" era, pois, um projeto para agir concomitantemente em dois planos, por assim dizer: de um lado, inovar as relações entre o governo e a população; de outro, transformar por dentro o aparelho administrativo.

Os técnicos e intelectuais do Planejamento entendiam que nem à administração nem ao partido caberia escolher quem tomaria parte nas novas organizações de base despertadas pelo funcionamento dos canais participativos. Era-lhes primordial manter a "independência" dessa incipiente organização popular, visto que ela constituiria um momento crucial de aprendizagem e preparação para o exercício direto do poder pela população. Se esta era uma expectativa reconhecidamente "distante" em face da situação real do "movimento popular" em Diadema, os técnicos do Planejamento entendiam que ela deveria, de qualquer modo, permanecer como o princípio

programático norteador e distintivo da administração petista.

Esta visão das coisas exhibe, desde logo, toda a ambivalência do papel desempenhado pelos intelectuais e técnicos "de fora" no curso da primeira gestão petista: seu trabalho seria o de agentes de um governo com um compromisso partidário distinto, supostamente empenhados em promover a organização popular independente desses mesmos governo e partido, a fim de que, num futuro impreciso, a população organizada tomasse as rédeas de tudo. Os "de fora" colocaram-se numa condição que lhes possibilitou assumir e manipular um considerável espectro de identidades: militantes do PT, representantes do governo, portadores de "saberes" legitimados, organizadores de movimentos. Tentaremos mostrar como eles usaram essas múltiplas identidades para defender suas posições dentro da administração.

b) O programa em ação

O programa de urbanização de favelas foi formulado de acordo com o figurino da "pedagogia participativa". As reivindicações que serviram de móvel ao programa -- implantação de redes de água e de luz nas favelas e garantia de posse da terra aos ocupantes -- foram definidas em reuniões iniciais entre os remanescentes do Movimento de Defesa do Favelado (ver cap.3) e uma equipe do Departamento

de Planejamento especialmente constituída para esse fim (que, por comodidade, chamarei de "equipe de urbanização"). A orientação geral do programa era a de que a consecução das reivindicações dependeria da participação organizada da população favelada. Com isso, dava-se por resolvido o critério de justiça social norteador da política em relação aos favelados. Argumentavam os membros da equipe de urbanização que "a prefeitura não poderia resolver tudo num passe de mágica", por isso seria dada prioridade aos núcleos de favelas que mais rapidamente se auto-organizassem e se comprometessem com o caráter do programa.

A equipe de urbanização manteve os primeiros contatos com grupos pequenos em apenas cinco favelas, aconselhando-os a discutir a proposta do programa entre seus vizinhos e divulgá-la em outros núcleos. Essas primeiras reuniões foram comandadas pelos membros da equipe de urbanização. Em poucas semanas, o número de participantes nas reuniões aumentou, e decidiu-se então recriar a Comissão Municipal de Favelados (CMF), que passou a realizar assembléias periódicas, a partir de março de 1983, no auditório do Paço Municipal. Essas assembléias já começaram a ser dirigidas pelas lideranças dos favelados, sendo organizadas no mesmo estilo das associações de base ligadas à chamada "Igreja popular", com estímulo à manifestação dos participantes e constantes exortações no sentido de reforçar a auto-estima dos favelados. Essas assembléias destinavam-se a ampliar a

mobilização dos favelados para a urbanização e a constituir o foro máximo de debates e tomadas de decisão do movimento municipal dos favelados.

Esquemáticamente, o programa de urbanização de favelas idealizado pela equipe da prefeitura compreendia a seguinte sequência de etapas:

1. Assistentes sociais da prefeitura contactavam grupos de favelados.
2. Grupos de favelados mais receptivos à proposta do programa organizavam Comissões Internas de Urbanização (CIUs) em suas respectivas favelas.
3. Cada CIU encarregava-se de marcar reuniões maiores nas respectivas favelas, para encaminhar discussões mais específicas, sobre as mudanças necessárias para a implantação das redes de água e de luz. Era preciso deliberar sobre como se faria a reordenação do espaço físico das favelas, a remoção e a remontagem dos barracos, o traçado das ruas internas, o tamanho dos lotes para cada unidade doméstica, a reserva de espaços para uso comum e demais questões pertinentes à situação de cada núcleo perante o programa.

4. Desde que se estabelecesse um consenso acerca de todas as questões acima colocadas, cada CIU preparava um esboço do plano de "redigramação" das respectivas favelas, contando para isso com a ajuda de estagiários e arquitetos da equipe de urbanização.
5. Com base no esboço apresentado por cada CIU, funcionários do Departamento de Planejamento elaboravam uma primeira versão da planta das áreas destinadas à urbanização.
6. A primeira versão da planta de urbanização de cada área era submetida às assembleias das respectivas favelas, para aprovação.
7. Uma vez aprovada a versão inicial, elaborava-se a planta definitiva, e tinham início as atividades de mensuração e demarcação dos lotes em cada favela.
8. Uma vez demarcados os lotes, as CIUs de cada favela ficavam incumbidas de organizar o trabalho de desmontagem, remoção e reconstrução dos barracos dentro dos limites dos respectivos lotes. Enfatizava-se que esse trabalho deveria ser realizado em mutirão pelos próprios favelados.
9. À medida que quarteirões e ruas ficassem prontos, as agências estaduais concessionárias do fornecimento de água e de luz comprometiam-se, mediante acordo com a prefeitura, a iniciar a instalação das respectivas redes de serviço, sem precisar esperar que o trabalhos preliminares se concluíssem em todo o núcleo.

Esta é, naturalmente, uma enumeração ideal das etapas do programa tal como foram concebidas pela equipe do Planejamento. A descrição das fases já mostra, de qualquer modo, como a opção pela "pedagogia participativa" implicava um caminho árduo, de percurso lento. Consideremos mais de perto alguns de seus obstáculos.

Cabe observar que o estilo participativo do programa, ponto pacífico para os técnicos, não era isento de críticas, do ponto de vista dos favelados. Em diversas ocasiões, a insistência oficial nas "reuniões", na "organização", na "participação" era rebatida com argumentos que expressavam o sentimento de que a prefeitura apenas protelava as obras de urbanização e, diante das dificuldades, encontrava uma desculpa para fugir de suas promessas e deveres.

Uma crítica mais séria incidia sobre o critério de justiça norteador do programa, isto é, a "organização" como condição prévia indispensável para a obtenção das benfeitorias. Esse tipo de crítica era mais ácida quando provinha de favelados ocupantes de terrenos ameaçados de soterramento ou desabamento, que não ofereciam condições físicas e técnicas para as obras de urbanização. Vejamos um exemplo, proferido em assembleia da CMF em abril de 1983:

"O prefeito foi na minha favela e disse que nunca viu favela mais feia, que ali não tinha jeito, que todo mundo tinha de sair e depois ele ia ver. Então ele só quer arrumar favela

boa, favela ruim não? Mas quem precisa mais? Favela boa é que devia ficar pra depois. A gente não precisa viver no pé do prefeito, o prefeito é prefeito por causa de mim e de todos. Na hora de votar a gente é bom, agora, ele vem e diz que não tem condição e que a gente nem fez reunião. E vai fazer reunião de que jeito, com água passando no meio do barraco? Quando o prefeito entrou, já sabia como eram as coisas, agora ele dá as costas."

Este discurso, um exemplo entre outros de manifestações contrárias ao estilo do programa de urbanização, parece-me significativo por indicar que o critério do programa poderia ser percebido como discriminador e injusto. Ao proclamar que as "favelas ruins" eram as mais carentes e, ao mesmo tempo, encontravam maiores dificuldades de "fazer reunião", o discurso referia-se a uma situação de fato: são os moradores que vivem sob melhores condições, em comparação com seus vizinhos, que invariavelmente tomam a dianteira nos processos de organização interna, pois são os que dispõem, principalmente, de tempo livre para dedicar ao engajamento. O discurso tenta ressaltar que o programa de urbanização, através do critério de "organização interna", beneficiava as favelas "boas", onde havia lideranças capazes de articular mais rapidamente reuniões e comissões, e deixava de lado as "ruins", onde esse processo de articulação interna era quase sempre mais difícil de ser realizado. Em suma, o discurso considerava o critério injusto, porque impedia que se desse prioridade à situação das favelas mais carentes.

Nas favelas em que a organização progredia, a fase mais crítica era a demarcação dos lotes, posto que era a ocasião

em que se demonstrava, na prática, se as decisões tomadas pela respectiva comissão interna tinham representatividade local suficiente e angariavam de fato a participação e o consentimento da maioria. Quando alguns moradores impediam a entrada de funcionários da prefeitura em seus barracos para proceder à demarcação -- o que não era raro -- a orientação da coordenação do programa era refazer todo o percurso de reuniões, até se atingir um consenso.

O tamanho dos lotes para cada unidade doméstica era, com efeito, um dos principais motivos de conflito entre os favelados, opondo geralmente os "organizados" contra os "não-organizados" em cada favela. A coordenação do programa insistia que todos os lotes deveriam ter dimensões idênticas e que se promovesse um consenso quanto a isso. Todavia, em todos os núcleos havia problemas com favelados que ocupavam terrenos maiores e não estavam dispostos a redividi-los.

Vejamos um caso exemplar desse tipo de conflito, que envolveu um favelado "proprietário" de uma "chácara" numa favela situada no bairro onde morava o prefeito. O "dono" cultivava hortaliças e as vendia aos vizinhos, tanto na favela quanto no bairro. A existência da "chácara" era motivo de disputas tanto dentro da própria favela, quanto entre o "dono" e os moradores do bairro, que reivindicavam o referido terreno como área originalmente destinada a uso comum do loteamento. Aconteceu que a comissão interna de

urbanização da favela decidiu que a "chácara" tinha de ser redividida, para dar lugar a barracos que precisavam ser removidos, conforme o plano de arruamento aprovado para o núcleo. Depois de uma tentativa inútil de convencer o "dono" a acatar a decisão, membros da comissão interna de urbanização resolveram remover os barracos para a chácara "na marra", contando com o apoio da equipe da prefeitura. O "dono", por sua vez, reagiu acionando a SAB local, que mobilizou os vereadores da oposição e a imprensa local para denunciarem "mais uma ocupação ilegal de área pública em Diadema". Nessa oportunidade, os dirigentes da SAB e os favelados da comissão interna de urbanização trocaram acusações em público: os representantes da SAB diziam que os favelados da comissão eram, na verdade, "proprietários de barracos, com de aparelhos de som, e TVs"; os favelados retrucavam que a SAB e o "dono" da "chácara" eram "aproveitadores da miséria" que estavam contra a urbanização porque ganhavam dinheiro alugando barracos e extensões de luz. O caso acabou tendo uma solução negociada, graças, em parte, à intervenção direta do prefeito: a "chácara" seria desocupada, os barracos seriam removidos para uma parte do terreno, e a porção restante seria destinada a uma área de lazer, a uma pré-escola e à sede do clube de mães do bairro.

Este episódio serve bem para ilustrar a diversidade de interesses que entrecortava cada porção do território municipal, assim como a dificuldade de se impor

unilateralmente um canal privilegiado para o relacionamento entre a administração e os vários interesses populares locais. O programa de urbanização de favelas despertou um vespeiro, ao reavivar velhas querelas entre os favelados e os donos de lotes regulares e ao ameaçar todo o ordenamento social vigente nas favelas, baseado na exploração de negócios clandestinos -- como as transações com barracos e extensões de eletricidade ("bicos de luz"), os "bares" e "vendas", a própria "chácara" do episódio acima mencionado, os pontos de bicho e de tráfico etc. -- que se articulava a uma trama complexa de interesses de políticos, comerciantes, instituições recreativas e religiosas etc.

Esses diversos interesses, presentes nos bairros populares e nas favelas, tratavam de preservar sua capacidade de manobrar e agir por conta própria, tanto resistindo a enquadrar-se nos esquemas de participação determinados pela prefeitura, quanto usando os esquemas participativos para perseguir objetivos específicos.

Do ponto de vista da "pedagogia participativa", as manifestações de divergências internas no campo popular explicava-se, no fundo, pela confrontação entre "diferentes graus de consciência". A mobilização de massas e o estímulo à auto-organização popular, objetivos permanentes da "pedagogia participativa", eram pensados em oposição teórica ao "clientelismo" e ao "populismo", os quais, por sua vez

eram exemplificados pela atuação de organizações populares como as SABs.

é certo que o discurso de alguns proponentes da "pedagogia participativa" às vezes matizava essa visão crítica ao "clientelismo" e ao "populismo", ao ressaltar em ambos a "relação biunívoca" que tanto servia aos interesses dos detentores do poder como oferecia à população carente a possibilidade de barganhar alguma melhora em suas condições de vida. (103) Mas essas práticas deveriam ser combatidas porque em última análise, criavam e exploravam diferenças entre os segmentos populares, com o intuito de solapar a solidariedade de classe. Assim, era necessário evitar, sobretudo no seio das novas associações populares, que se reproduzisse a hierarquia clientelista (104), isto é, que os indivíduos considerados mais habilitados e mais próximos dos detentores do poder político acabassem impondo um domínio pessoal sobre seus pares.

A equipe de urbanização deparou-se com o desenvolvimento de uma hierarquia semelhante na Comissão Municipal de Favelados, onde alguns membros, por força de habilidades retóricas e experiência anterior de participação em grupos

(103) Essas ponderações tentavam retomar o conhecido argumento de Weffort (1978) sobre o populismo (ver cap. 1). Ver a versão de Pinto (1985:120).

(104) Conforme M. H. M. Alves (1983:9), "um corolário das relações de 'clientela' é que aqueles que permanecem mais próximos dos vereadores ou prefeitos também exercem um poder considerável no interior de suas próprias comunidades".

comunitários católicos, foram se convertendo em lideranças exclusivas e um tanto despóticas, "que exerciam um controle autoritário, dominando reuniões e centralizando decisões, enquanto a maioria dos favelados participantes da Comissão permanecia no papel de observadores passivos" (Alves, 1983:27; tradução minha). Isso colocou um sério dilema para a equipe de urbanização: deveriam ou não intervir para evitar que as relações hierárquicas de liderança se cristalizassem? A equipe acreditava que qualquer interferência de sua parte poderia revelar-se igualmente autoritária, na medida em que viria respaldada em sua condição de representantes do poder público. De outro lado, a equipe entendia que tampouco poderia omitir-se, posto que "novos padrões de clientelismo e controle político internos à comunidade" estavam se reproduzindo diante de seus olhos. (105)

Os membros da equipe lidaram com esse dilema de maneiras diferentes, conforme a evolução da luta política dentro da administração. De início, usavam de sua influência veladamente, estimulando determinados participantes a desafiar os líderes "autoritários" da CMF. Quando se acirrou a luta da equipe contra o prefeito, perderam-se os pruridos de parte a parte, e todos os envolvidos na disputa se empenharam em transformar o movimento dos favelados numa espécie de trincheira de suas respectivas posições. Nesse

(105) Ver M. H. M. Alves (1983:27).

esforço, a equipe de urbanização levou vantagem, respaldada na interação constante que mantinha com as lideranças faveladas "antiautoritárias" e no respeito dado ao conhecimento técnico e à superior habilidade retórica de seus integrantes.

Outro grande tema de conflitos era a questão da posse da terra. No caso das favelas situadas em terrenos particulares, a administração propunha-se a servir de mediadora das negociações entre favelados e proprietários. No caso das favelas situadas em terrenos públicos, que eram a grande maioria, as opiniões na administração se dividiam. O prefeito, a princípio, inclinava-se pela opção de vender os terrenos aos favelados, com determinadas facilidades para o pagamento. A equipe de urbanização preferia que o executivo elaborasse um projeto de concessão de direito de uso aos favelados.

Qualquer que fosse a solução adotada, sua implementação dependeria da aprovação da Câmara Municipal. Como seria de esperar, a maioria dos vereadores não via com simpatia nenhum dos projetos da administração envolvendo as favelas, embora também lhes fosse eleitoralmente desconfortável pronunciar-se claramente contra as propostas de urbanização. O programa de urbanização era considerado, por alguns vereadores da oposição, como uma "institucionalização do esbulho e do caos urbano". De um ponto de vista mais

pragmático, os vereadores se preocupavam com a perda de "bases eleitorais" nas favelas, caso a urbanização fosse bem sucedida. Os vereadores dos partidos de oposição temiam que as glórias da obra coubessem ao PT; os vereadores petistas, que coubessem exclusivamente o prefeito.

Ocupações organizadas de áreas públicas haviam se intensificado em Diadema depois da posse de Gílson Menezes, freqüentemente com o apoio moral e logístico do diretório do PT. Queixas e protestos dos políticos de oposição ecoavam na imprensa regional. Na administração, não havia acordo de como proceder nesses casos. O diretor de Gabinete, entendendo que a escalada de ocupações era uma "provocação" deliberada da oposição municipal e do diretório do PT, defendia ações práticas no sentido de coibir novas ocupações, não descartando o uso da força para tanto. A equipe de urbanização, de seu lado, queria que a Comissão Municipal de Favelados se pronunciasse sobre a questão antes de a administração tomar qualquer atitude. Como a administração não tomava nenhuma medida oficial, cada qual seguia por conta própria: os ativistas do PT ajudando a ocupar, a equipe de urbanização discutindo e o diretor de Gabinete reprimindo. O prefeito hesitava em intervir nos conflitos. Às vezes se produzia algum tipo de solução negociada (como no caso da "chácara"); às vezes não se produzia solução alguma.

Enquanto isso, no âmbito da Comissão Municipal de Favelados, o prefeito e a equipe de urbanização tentavam angariar aliados para suas respectivas propostas com relação à questão da posse da terra. O prefeito recebeu o apoio das lideranças que predominaram inicialmente na CMF (alguns dos quais eram funcionários municipais), que passaram a defender a compra dos lotes como a melhor opção. Mas a equipe de urbanização reverteu a situação, explorando a identificação das lideranças ditas "autoritárias" com a proposta do prefeito e insuflando uma espécie de rebelião interna na CMF. Os "autoritários" foram expulsos, e as novas lideranças da CMF, aliadas à equipe de urbanização, decidiram lutar pela concessão de direito de uso dos terrenos públicos onde estavam as favelas.

Esse jogo de influências praticado pelo prefeito e pela equipe de urbanização junto aos favelados obedecia certas regras comuns. Cada qual defendia calorosamente suas posições junto a determinadas lideranças, mas todos se esforçavam para que a decisão final aparecesse como uma deliberação consensual do "movimento de favelados como um todo" o que conferia legitimidade e autenticidade à proposta escolhida. As táticas é que variavam. O prefeito dava-se melhor nas situações em que decidia arbitrar conflitos opondo grupos que haviam sido assimilados pelos canais participativos e os que ficavam de fora. Mas não obtinha

muito sucesso junto aos favelados "organizados", sobretudo porque, como governante, cabiam-lhe as responsabilidades por decisões que sempre descontentavam alguém. Era, na verdade, na contraposição à prefeitura que começava a se esboçar uma identidade comum entre os favelados da CMF. (106)

Já os técnicos de urbanização, além do discurso político articulado e do prestígio de seu "saber técnico", conseguiam tirar proveito de sua condição de "gente de fora" sem qualquer interesse pessoal na questão local da terra urbana, apenas dispostos a oferecer seus serviços à carente população favelada. E esta, afinal, também se sentia como "gente de fora", visto que vivenciava a condição de hóspede indesejável do sistema reconhecido de convivência urbana. Aos olhos de certas lideranças faveladas, os técnicos podiam representar com desenvoltura seu papel de altruístas que se privavam do conforto de trabalhar num gabinete qualquer da metrópole, para cuidarem desinteressadamente dos destituídos de um longínquo subúrbio. Além disso, havia uma identificação mais forte entre certas lideranças faveladas e técnicos na condição comum de "petistas" simpatizantes ou militantes.

(106) Além disso, o prefeito fazia muito alarde de sua condição de trabalhador, líder sindical e proprietário de um pequeno sobrado construído num loteamento popular, e esses atributos davam-lhe um perfil semelhante ao dos moradores dos bairros regularizados que, de modo geral, não apreciavam os favelados.

Conforme a situação e os interlocutores, os técnicos e o prefeito poderiam representar o "lado bom" e o "lado mau" do governo. (107) Esses atributos distintos poderiam ter resultado em estratégias de ação complementares, mas não foi o que ocorreu. Prefeito e técnicos viram-se como concorrentes, e uma das razões disso foi a centralidade adquirida pela questão favelada no desdobramento do projeto participativo da administração. Os favelados, vistos como os grandes excluídos dos benefícios urbanos, converteram-se em clientela preferencial e cobiçada fonte de apoio político para a administração petista. Daí que diferentes setores, grupos e correntes políticas na administração e no partido disputassem a precedência na interlocução com os favelados.

Os técnicos no comando do programa de urbanização exploraram as vantagens de se colocar como autoridades *vis-à-vis* os favelados e como tradutores das demandas dos favelados *vis-à-vis* o prefeito. Essa posição intermediária tornava-os menos comprometidos com as responsabilidades representativas gerais da administração, permitindo-lhes remeter ao prefeito o ônus das decisões e indecisões. Esse expediente colaborou para que a equipe de urbanização conquistasse uma posição de influência "hegemônica" junto à direção do movimento dos favelados, marcada pela vitória sobre o prefeito na decisão

(107) Retomo aqui as expressões de Santos (1981).

de encaminhar a questão da posse da terra através da reivindicação de concessão de direito de uso.

Os técnicos sabiam que o programa de urbanização de favelas provocaria resistências poderosas. Reivindicando água, luz e posse da terra, os favelados estavam a exigir direitos que não tinham reconhecimento legal, em princípio. A obtenção desses benefícios requeria um posicionamento político e uma concessão do poder público. Do ponto de vista dos técnicos, a organização "independente" dos favelados constituiria um fator de pressão para que a prefeitura, por sua vez, intercedesse junto às concessionárias estaduais e à Câmara Municipal.

A equipe de urbanização demonstrava crescente entusiasmo com o que considerava sinais de independência e amadurecimento político dos favelados. Por exemplo, quando a CMF decidiu alterar o dia de suas reuniões das segundas para os sábados, ignorando as conveniências particulares dos técnicos, que vinham de São Paulo. Ou quando a CMF expressou sua posição em favor da concessão do direito de uso da terra ocupada. Ou quando começaram a se esboçar reivindicações novas, por creches, centros comunitários, áreas de lazer.

O entusiasmo, porém, parece ter obliterado a percepção dos aspectos vulneráveis da mobilização dos favelados. A Comissão Municipal tinha um longo percurso pela frente para

configurar-se como um grupo de pressão autônomo publicamente reconhecido. Para obter suas reivindicações e seguir ampliando-as, a CMF precisava desse reconhecimento, que já a colocava no meio das pressões da política institucional, com todas as complicações decorrentes da competição entre os próprios petistas. Para se constituir como entidade representativa legitimada -- o tema da representação reaparece necessariamente, a menos que a CMF tivesse a capacidade de aglutinar todos os favelados do município --, a CMF contava apenas com a disposição de suas lideranças e com a boa-vontade da prefeitura, que já não era a mesma depois de alguns meses de governo. O movimento não poderia viver apenas das discussões, precisava dos resultados práticos que o engajamento no programa participativo de urbanização pudesse alcançar ou colocar em perspectiva de efetivação. No entanto, o atendimento das demandas, se por um lado era necessário para o avanço do programa, colocava igualmente um risco de desmobilização futura. O tipo de reação do poder público era, pois, decisivo para o futuro do movimento, que dependia da prefeitura até para obter espaço para realizar suas reuniões.

Os técnicos do programa de urbanização, bem como as lideranças faveladas que a eles se aliaram, reconheciam que a constituição de uma "consciência popular" no movimento de favelados era um processo complicado, que cada favela apresentava-se como um caso particular e que eram

necessárias "paciência" e "confiança" para se conviver com as diferentes situações. Isto, no fundo, era um reconhecimento implícito da dificuldade de se constituir uma identidade comunitária fundamentada no mero compartilhar de carências comuns: de fato, essa identidade só começou a se projetar através da oposição contra a própria prefeitura. Por outro lado, os técnicos e as lideranças faveladas agiam freqüentemente como se as aspirações de representatividade e o grau de consenso interno do movimento de favelados já estivessem assegurados de antemão.

Bastaria, porém, verificar a dificuldade com que progrediam os primeiros contatos da equipe de urbanização nos diversos núcleos de favelas, assim como o próprio ritmo intermitente do trabalho nos locais em que as obras progrediam, para que se criassem muitas dúvidas quanto ao real poder de fogo do movimento dos favelados. As comissões internas na maior parte dos núcleos contactados iam se formando devagar e à custa de muito esforço de três assistentes sociais e um punhado de favelados que estavam em toda a parte. A demora, os obstáculos e os eventuais retrocessos nas etapas de urbanização tornavam-se mais dramáticos à medida que as expectativas pela implantação das melhorias se intensificavam com a divulgação do programa. A agressividade crescente com que algumas lideranças faveladas pressionavam a prefeitura contrastava com o penoso processo de formação das comissões de obras nas favelas. A Comissão Municipal de

Favelados reunia uma centena de pessoas em suas assembleias semanais, enquanto não era raro que reuniões marcadas nas favelas com representantes da equipe de urbanização simplesmente deixassem de acontecer porque a comissão local de obras não comparecia.

c) O confronto decisivo: "eficiência" e "competência" vs. "participação" e "organização"

Passados alguns meses desde a posse de Gílson Menezes, ninguém na administração parecia saber ao certo como progredia o programa de urbanização. Em maio de 1983, foram iniciadas obras num núcleo maior (Santa Maria). Em setembro, já se desenvolviam atividades em outros dois grandes núcleos (Vera Lúcia e D. João VI). Ao mesmo tempo, havia notícias imprecisas a respeito de avanços da urbanização em alguns núcleos menores, que não necessitavam de reordenação física. O coordenador do programa recusava-se a dar maiores informações, sob a justificativa de que divulgações parciais de trabalhos em andamento apenas contribuiriam para elevar o grau de tensão e impaciência dos favelados. O prefeito não sabia o que responder aos favelados que o pressionavam para acelerar as obras; sequer era capaz de identificar se as pressões partiam de favelados realmente integrados no programa, ou não. A luta contra o diretório municipal do PT já acostumara o prefeito a enxergar "tentativas de desestabilização" em todas as críticas e pressões que não

considerasse justificáveis -- e, como vimos, não faltavam Yagos para estimular os sentimentos persecutórios do chefe do Executivo. O clima de mistério promovido pelo coordenador da equipe de urbanização favorecia a atmosfera de boatos, paranóias e suspeitas de conspiração.

Vejamos quão controvertidos eram os dados acerca do desenvolvimento do programa de urbanização. Segundo a equipe do programa, havia 135 favelas cadastradas em Diadema, de dimensões bastante variáveis. O relato de Maria Helena Moreira Alves informava que, até agosto de 1983, 40% das favelas do município estavam engajadas no programa e já havia 30 favelas urbanizadas. Em outubro de 1983, o coordenador da equipe declarou à imprensa local que as obras de urbanização se desenvolviam em 22 favelas e haviam sido encerradas em 20 núcleos de pequeno porte. Em maio de 1984, o documento da equipe demissionária do Departamento de Planejamento dizia haver, àquela altura, 54 favelas com as redes de água e de luz já implantadas, 7 núcleos maiores totalmente urbanizados, 17 em processo de urbanização e 15 prestes a iniciar os trabalhos. Essas informações foram repetidas no texto de Valeska Peres Pinto (1985:118). Todavia, em junho de 1984, a nova diretoria do Departamento de Planejamento divulgou dados bem diferentes: havia, segundo essa fonte, apenas 19 núcleos em fase de urbanização, já se procedia à instalação de água e luz em 5 e em 2 os serviços prévios de urbanização estavam

concluídos. Note-se que apenas este último levantamento foi veiculado pelo Informativo Municipal, o boletim editado pela assessoria de imprensa da prefeitura. (108)

Dentro da administração, a oposição às diretrizes participativas sustentadas pelo Departamento de Planejamento começou por criticar a "ineficiência" e a "lentidão" do método de organização do trabalho coletivo. Esta crítica se dirigia não só ao programa de urbanização de favelas, mas a outras iniciativas similares do Planejamento -- como, por exemplo, as discussões coletivas para a fixação do valor da tarifa de transporte coletivo, que contavam com a presença de representantes de uma Comissão de Usuários. O prefeito, em particular, manifestava impaciência e irritação com a dificuldade de conduzir a bom termo as discussões que reuniam muitas pessoas.

(108) Minha observação pessoal (em junho de 1984) era que os dados constantes desse último levantamento procedido pelo Departamento de Promoção Humana estavam mais próximos da realidade. As discrepâncias entre todos esses dados devem-se, em parte, ao fato de que, com exceção do último levantamento, as demais fontes (Alves e Pinto), embora integrantes do quadro administrativo da prefeitura, obtiveram informações de segunda mão, prestadas pelo coordenador da equipe de urbanização. Deve-se levar em conta, ainda, que esses levantamentos poderiam incluir favelas em que os trabalhos haviam se iniciado e, por motivos diversos, foram interrompidos mais tarde. Isso vale, certamente, para o texto de M.H. M. Alves, escrito em 1983, se bem que não se justifica muito para o caso de V.P. Pinto, cujo texto foi publicado em 1985. Vale notar ainda que as discrepâncias entre os dados da urbanização de favelas em Diadema, na época considerada, refletiam a guerra interna na prefeitura.

A polêmica interna acentuou-se depois que foram divulgados, em agosto de 1983, os resultados parciais de uma pesquisa de opinião pública, conduzida pela própria prefeitura, para avaliar a receptividade às iniciativas da gestão petista. Essa pesquisa foi coordenada por Maria Helena Moreira Alves e aplicada por integrantes da Pastoral de Jovens da Igreja Católica local. Segundo os resultados reunidos por M. H. M. Alves em seu artigo de 1983, "um número significativo de pessoas respondeu que não participava ativamente de nenhum grupo comunitário, organização de moradores ou partido político", devido principalmente à "falta de tempo". Além disso, a enquete constatou a população em geral parecia estar pouco informada sobre as políticas desenvolvidas pela administração, embora alguns dissessem ter "ouvido falar" da urbanização de favelas, dos "shows de bairro" promovidos pela Divisão de Cultura, da comissão de usuários de transporte coletivo e das comissões de saúde. A coordenadora da pesquisa concluiu que:

"... na verdade, até agora é uma minoria diferenciada que está participando ativamente seja das organizações comunitárias, seja dos conselhos e comissões em formação para debater e influenciar as políticas públicas. Ficamos cientes também de que um amplo setor da população encara o prefeito nos termos clientelísticos típicos das relações de poder, e vêm à prefeitura em busca de benefícios individuais, como pedir emprego ou até mesmo dinheiro emprestado. Sua expectativa é que a prefeitura providencie assistência, comida e abrigo grátis aos pobres..." (Alves, 1983:26; tradução minha.)

A pesquisa foi usada como dado "objetivo" contra a ideologia participativa defendida pelos técnicos e intelectuais do Planejamento com base nas disposições programáticas do PT. (109) Isso vinha reforçar a visão do prefeito de que não havia condições concretas para promover inovações imediatas na forma de administrar e que era preferível executar projetos mais "simples" e de alta visibilidade que demonstrassem a capacidade do governo petista responder rapidamente às reivindicações populares. A defesa dessa posição buscava recuperar o tema da competência de um trabalhador para as tarefas de governo, ao mesmo tempo em que salientava que as expectativas populares também caminhavam no sentido de exigir "competência" e "eficiência". Acreditava-se que este era o melhor caminho para criar uma base de apoio social sólida à administração.

Conforme vimos (cap.4), a preocupação com a "competência" e a "eficiência" impeliu o prefeito a multiplicar a execução de pequenas obras públicas e a assumir empreendimentos

(109) É claro que os técnicos e intelectuais do Planejamento sabiam que a maioria das reivindicações populares não abriam espaço para estimular a participação. Conforme Valeska P. Pinto (1985:120): "Nem todas as reivindicações chegavam a se constituir em móveis de uma organização mais permanente; muitas delas se referiam a melhorias localizadas, ao nível do estado de conservação de uma rua, de uma boca-de-lobo, de uma escada. E estas reivindicações eram a grande maioria. Eram trazidas por vereadores de diversos partidos, inclusive do PT, por deputados com interesses e amigos na cidade, presidentes de SABs, alguns industriais, diretores de escolas ou outras autoridades."

segundo as conveniências políticas do momento, sem considerar as recomendações e diretrizes emanadas do Planejamento. O prefeito tornava-se também cada vez mais evasivo quanto ao futuro dos projetos participativos. Em janeiro de 1984, contrariando uma prática adotada desde o início da gestão, a prefeitura negociou um reajuste de tarifas de ônibus sem a presença da Comissão de Usuários. As versões sobre esse episódio são extremamente controversas. A assessora do diretor de Planejamento, Valeska P. Pinto, acusou o prefeito de resignar-se diante das dificuldades e optar pelas "soluções prontas". Segundo a assessora, o prefeito teria declarado que "a participação dos usuários de transporte na negociação de tarifas só complicava o processo e era mais fácil e rápido decidir sobre o aumento solicitado pelos empresários sem eles". (110) Outros testemunhos dão conta de que o diretor de Planejamento participara dessa negociação e concordara com a ausência da Comissão de Usuários. Esses desencontros dão uma medida do grau de confusão interna na administração, inclusive entre os próprios técnicos e intelectuais do Planejamento, que nem sempre tomaram posições comuns diante dos problemas do governo petista e das atitudes do prefeito.

As posições se radicalizaram quando o prefeito, no princípio de 1984, passou a veicular internamente sua intenção de transferir a coordenação do programa de urbanização de

(110) Ver V. P. Pinto (1985: 121).

favelas para o Departamento de Promoção Humana (Assistência Social). As alegações normativas do prefeito eram de ordem "funcional": o prédio da Promoção Humana oferecia melhores acomodações para toda a equipe e poderia haver uma frutífera colaboração entre os assistentes sociais e os arquitetos e urbanistas. O coordenador do programa repeliu a idéia, observando que assim os favelados ficariam sem acesso a setores importantes no processo que estavam ligados ao Planejamento. Sua opinião era que, com essa medida, o prefeito pretendia conduzir o programa de forma "menos política" e "mais técnica", suprimindo, junto com os conflitos, a participação dos favelados.

O confronto entre os técnicos de urbanização e o prefeito veio à tona numa reunião da Comissão Municipal de Favelados, em março de 1984. Na ocasião, estavam presentes representantes da prefeitura de Piracicaba, interessados em informar-se sobre a experiência de urbanização que estava sendo desenvolvida em Diadema. Foi justamente diante dos convidados e do prefeito que o coordenador da equipe de urbanização anunciou aos favelados que estava se afastando de suas funções na prefeitura, já que o prefeito queria transferir o comando do programa para a Promoção Humana. Seguiu-se um bate-boca público entre o prefeito e o coordenador da urbanização, acompanhado do alvoroço geral dos participantes da CMF.

Líderes da CMF exigiram então uma reunião de esclarecimentos com o prefeito. Na data marcada, houve uma manifestação de favelados no estacionamento do Paço Municipal apoiando a permanência da coordenação do programa de urbanização de favelas no Departamento de Planejamento. Nesse ínterim, o diretor de Planejamento concedia entrevista à imprensa local e regional, onde se manifestava contrário à decisão do prefeito de transferir a urbanização para a Promoção Humana. O prefeito retirou-se sigilosamente do Paço e, para extrema irritação dos líderes da CMF, a reunião de esclarecimentos não aconteceu.

Em abril, durante a realização de uma pré-convenção nacional do PT em São Bernardo, houve nova manifestação de protesto contra o prefeito, que, furioso, responsabilizou o coordenador do programa de urbanização e a direção do PT de Diadema por patrocinarem sua "desmoralização a nível nacional". Nessa ocasião, Lula, então presidente nacional do PT, propôs mediar uma reunião em Diadema para tentar solucionar a questão da transferência de comando do programa de urbanização. Na reunião presidida por Lula, enfim, concordou-se que a decisão final sobre o assunto seria tomada em nova reunião, com a participação de todo o primeiro escalão e de representantes da equipe de urbanização e do movimento de favelados. Essa reunião decisiva foi marcada para 18 de abril de 1984, às 18 horas.

Casualmente, essa data foi marcante na conjuntura política nacional da época. Estava-se a uma semana da votação, pelo Congresso Nacional, da emenda das eleições diretas-já para a Presidência da República, a qual ensejara grande mobilização popular em todo o país. O dia 18 de abril foi palco de dois eventos que excitaram especulações catastróficas: foram decretadas "medidas de emergência" em Brasília, que suspendiam temporariamente os direitos civis e estabeleciam a censura aos meios de comunicação; e, desde o final da tarde até a noite, ocorreu uma paralisação geral no fornecimento de energia elétrica nas três principais regiões metropolitanas do país (São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte).

O Paço Municipal de Diadema já estava às escuras, à hora marcada para o início da reunião, quando chegaram as notícias de que o blecaute atingia toda a Grande São Paulo, acompanhadas dos boatos de um iminente "golpe militar". À luz de velas, houve, então, uma acalorada discussão para decidir se valia a pena realizar a reunião decisiva do destino do programa de urbanização naquelas circunstâncias. Decidiu-se que sim. (111) Em meio a alterações diversas, o prefeito expôs seus argumentos favoráveis à transferência da urbanização de favelas para a Promoção. O diretor de

(111) A reunião foi a portas fechadas. A descrição que se segue é um balanço resumido de diferentes versões obtidas em conversas com alguns participantes.

Planejamento defendeu a permanência do programa no seu departamento. O diretor de Saúde tentou formular uma proposta conciliatória: a transferência seria experimental, sem alterações na equipe de comando e por tempo determinado, ao fim do qual seria reavaliada. O prefeito concordou, pedindo um "voto de confiança". O coordenador da equipe de urbanização pediu então a palavra para declarar que nem provisoriamente aceitaria trabalhar na Promoção Humana. Houve, por fim, a manifestação da posição dos diretores: com exceção do diretor de Planejamento, os demais apoiaram a proposta do prefeito.

A equipe de urbanização deixou de comparecer ao trabalho nos dias seguintes. Finalmente, no dia 2 de maio, o diretor de Planejamento anunciava seu pedido de demissão, acompanhado por todos os seus principais assessores. A equipe demissionária divulgou, nessa ocasião, um documento (112) em que consideravam a administração definitivamente afastada dos objetivos do PT e deploravam uma série de aspectos na conduta do prefeito: clientelismos e política de favorecimentos, concentração de decisões, autoritarismo, intimidações e pressões nas relações com os funcionários, ingerências despropositadas em questões técnicas, acordos obscuros com empresários e comerciantes locais, atitudes de desrespeito aos movimentos populares etc. etc. O documento

(112) "Documento elaborado pela equipe do Departamento de Planejamento da Prefeitura de Diadema por ocasião da crise que culminou com a exoneração de seu diretor e respectiva equipe de assessores". Diadema, 3 de maio de 1984.

coontinha ainda uma versão da reunião que decidira o destino do programa de urbanização de favelas, na noite do blecaute. Eis alguns trechos:

" A reunião, por si, valeu como reafirmação de autoritarismo: foi aberta pelo prefeito que, sob alegação de urgência em deixar o Paço, precisaria ser breve. Foram suas palavras de abertura: 'vou ser curto e grosso...' E foi. Tendo reafirmado que não voltaria atrás em relação a uma decisão já tomada, determinou a mudança do serviço para a Promoção Humana, ensurdeceu-se a qualquer ponderação dos presentes, criou alterações com alguns favelados. Frente à solicitação dos favelados de ouvir as posições dos diretores, acabou cedendo. Todos, com exceção do diretor de Planejamento, se manifestaram favoráveis à determinação do prefeito, embora nenhum deles tivesse conhecimento do trabalho objeto de discussão. Alguns apoiaram abertamente. Outros em visíveis e variáveis graus de constrangimento. Feito isso, o prefeito selou sua decisão, deu por encerrada a reunião e retirou-se aproximadamente às 22h30. (...) Finalmente, para os retardatários, especialmente para os favelados que preparavam-se para voltar às suas casa, causou grande pesar assistir ao funcionário da guarda do Paço dirigir-se à cabine de força e ligar novamente as luzes do mesmo, que voltou a resplandecer. Pelo menos no Paço Municipal de Diadema, o blecaute foi prolongado."

Todos esses episódios repercutiram junto à cúpula do PT. O Jornal PT São Paulo, órgão do diretório regional paulista, abriu espaço para a discussão dos acontecimentos, publicando as versões de cada parte: "Nosso trabalho sofreu restrições e bloqueios" era o artigo assinado por Amir Khair; "Administração se impõe pelas suas realizações", o de Gílson Menezes. (113)

Mas foi o diretório municipal do PT de Santo André que mais se ocupou da crise de Diadema, realizando em julho de 1984

(113) PT São Paulo, Ano IV, no. 18, julho 1984, p.7.

uma série de debates aos quais compareceram, em datas separadas, representantes do diretório de Diadema, ex-integrantes do Departamento de Planejamento e o próprio prefeito. (114) Além disso, o prefeito e os técnicos demitidos concederam diversas declarações públicas sobre o assunto. Farei aqui um breve apanhado desses discursos.

O ex-diretor de Planejamento e o ex-coordenador do programa de urbanização de favelas justificaram a demissão coletiva da equipe mencionando "razões de consciência e coerência com a proposta administrativa do PT", que entendiam estar sendo desrespeitada na gestão de Gílson Menezes. Amir Khair afirmou que o prefeito e o diretor de Gabinete, Juracy Magalhães, concentravam o poder, tomavam decisões afcitas, retiravam toda capacidade de ação dos departamentos e haviam posto de lado a organização autônoma da população. O ex-diretor observou ainda que havia "má estruturação e aplicação das verbas oficiais" e manifestou temor quanto a um breve colapso financeiro da administração.

O ex-coordenador da urbanização de favelas tentou demonstrar em suas críticas que a transferência do comando do programa

(114) Os debates foram realizados na sede do PT de Santo André, em 17, 22 e 29 de julho de 1984, em colaboração com a Secretaria de Formação Política do Diretório Regional paulista. Pude assistir aos debates, por gentileza de membros do diretório municipal de Santo André. As citações provêm de registros pessoais feitos nas datas em que ocorreram os encontros.

para o Departamento de Promoção Humana, implicava o fim da política de "transparência".

"A grande preocupação da equipe responsável pela urbanização de favelas era mostrar a administração aos favelados como uma máquina transparente. Ora, isso seria totalmente impossível nas dependências da Promoção Humana. Em primeiro lugar, porque ficavam longe do Paço Municipal e obrigaria se ter à disposição pelo menos um carro de transporte. Depois, porque todos os demais serviços em que a equipe se apoiava estão ligados à área de Planejamento, como topografia, fiscalização de obras e outros, que estão instalados no Paço."

Os ex-integrantes do departamento de Planejamento nas suas declarações posteriores à crise, procuraram minimizar o papel da direção do PT de Diadema nos problemas da administração. Embora ressaltassem que os militantes do PT nunca tivessem sido "receptivos" a tentativas de aproximação, isentaram o diretório local da acusação de boicote à administração. Os integrantes do diretório foram definidos pelo ex-coordenador da equipe de urbanização e pelo ex-diretor de Planejamento como "pessoas simples, sem sofisticações teóricas e inteiramente desinformadas sobre o funcionamento da máquina governamental". Uma solução apontada pelos ex-técnicos do Planejamento para os problemas da gestão municipal foi a constituição de um "corpo de militantes" para atuarem cotidianamente junto ao prefeito, rompendo seu isolamento; consideraram, porém, que "difícilmente" uma proposta dessas seria praticada pela cúpula do PT.

O prefeito fez inúmeros discursos após a crise, misturando acusações à equipe do Planejamento, em particular ao ex-coordenador da equipe de urbanização — "há muito tempo que ele vinha trabalhando contra mim, ele queria desmoralizar um operário prefeito" — com um esforço de interpretar a crise em termos de maneiras distintas de encarar a questão partidária e a questão governamental:

"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. Acho que devem ser atacados os problemas básicos da população, no momento, e depois chegar aos temas políticos mais complexos. (...) Eu entendo a proposta do PT como a formação de um partido de massas e é o que tentamos, pois apenas um terço da população nos elegeu e mesmo assim através do trabalho do sindicato, pois sequer tivemos tempo de colocar nossas propostas partidárias em debate durante a campanha (...) Por isso, desenvolvemos uma atividade de nucleação em massa, já temos doze núcleos preparados, mas que não podem ser inaugurados por causa do grupo reunido no diretório..."

Depois das brigas, algumas mudanças foram introduzidas na política relativa aos favelados. O prefeito reconsiderou sua posição a respeito das reivindicações de posse de terra, decidindo elaborar um projeto de cessão de direito de uso das áreas públicas ocupadas. Em compensação, a administração passou a coibir novas ocupações de áreas urbanas por sem-teto, fossem públicas ou particulares. Uma das últimas peripécias do diretor de Gabinete, antes de ser exonerado, foi liderar uma violenta ação repressiva contra "invasores"

nas vizinhanças da favela de Santa Maria (o núcleo-modelo do primeiro programa de urbanização). Embora o prefeito se dissesse contrário a soluções policiais para o caso das ocupações de áreas, tais intervenções de caráter repressivo pareciam contar indiretamente com o seu aval:

"A população não está contra o favelado, mas não aceita mais favelas. Queremos melhorar a condição de vida dos que moram em favelas, mas vamos impedir que favelas novas se instalem no município... É uma questão de bom senso, pois não temos mais espaço para favelas. Não tenho bronca de favelas, mas também não vou fazer demagogia..." (115)

A prefeitura centralizou o controle do programa de urbanização de favelas no Departamento de Promoção Humana e, em outubro de 1985, conseguiu que a Câmara Municipal aprovasse um projeto de concessão de direito de uso, por 99 anos, aos moradores cadastrados das 19 favelas situadas em propriedade municipal onde já haviam sido completados os trabalhos de urbanização e a instalação da água e da luz. Cada uma das 19 favelas foi subdividida em lotes de 42 metros quadrados. Os beneficiados correspondiam aproximadamente a 1/5 da população favelada municipal ocupante de áreas públicas. (116)

(115) Declarações públicas do prefeito reproduzidas no Diário do Grande ABC, 27/set./1984.

(116) O projeto foi aprovado com alterações propostas pela Comissão Permanente de Justiça e Redação da Câmara Municipal, que acrescentaram a opção de compra para os moradores que o desejassem e ainda outros itens, como a proibição da exploração do comércio de bebidas alcoólicas e qualquer tipo de jogo. O projeto aprovado também proibia a cessão de lotes a mais de uma pessoa do mesmo núcleo familiar e previa que a alienação ou concessão só seria formalizada aos que provassem não possuir outra propriedade em Diadema, no ABC, ou em São Paulo. Segundo o procurador da prefeitura à época, advogado Miguel Reis Afonso, havia

Cabe observar que, mesmo usando todo o discurso em favor da "competência" e da "eficiência", o prefeito não abandonou a idéia de "participação popular" nas políticas voltadas aos favelados. A Comissão Municipal de Favelados se extinguiu depois da saída da equipe de urbanização originária do Planejamento. Em seu lugar, surgiu uma nova Associação de Favelados, que continuou a negociar suas reivindicações com a prefeitura, mas num estilo diferente. A administração estabelecia o ritmo de provimento das melhorias, em acordo com as concessionárias estaduais de água e de luz, e dava a última palavra em todas as questões relativas ao andamento do programa, embora mantivesse a prática de consultas regulares à Associação de Favelados. A administração redefiniu o alcance do programa, tornando-o mais modesto e dando prioridade à conclusão das obras nos locais em que estavam mais adiantadas.

garantias legais ao Executivo Municipal, com base no Art. 63, parágrafo segundo, da Lei Orgânica dos Municípios (vigente em 1985), para determinar a "desafetação" (tornar disponível a outra destinação) de qualquer terreno municipal, desde que houvesse a aprovação do Legislativo e sob a condição de "interesse social relevante". O modelo dessa lei de concessão de direito real de uso a favelados era fornecido pelo projeto originalmente aprovado em Campinas em 1981 (ver Taube, 1986).

A participação no Departamento de Saúde

Examinemos agora as formas de "participação" empreendidas no Departamento de Saúde. O diretor de Saúde, José Augusto Ramos, tentou inicialmente aplicar em Diadema experiência semelhante à que redundou na formação do movimento de saúde da zona leste da capital (do qual havia participado), incentivando a formação de comissões de saúde nos bairros. A proposta era aglutinar a população em grupos de discussão a partir de uma definição ampla de saúde, que englobava a luta geral por melhores condições de vida. A divulgação das comissões ressaltava que qualquer pessoa, para ser saudável, precisava de boa alimentação, habitações decentes, proteção no caso de exercer atividades insalubres, salário justo, horas de lazer etc. Nas primeiras reuniões, eram exibidos **slides** e pequenos filmes educativos e lidos folhetos referentes à prevenção das doenças mais comuns na população pobre, sempre associadas às condições gerais de pobreza e ignorância. A expectativa era que a população pobre, informada e organizada, tivesse melhores condições para reivindicar serviços e intervir na política de saúde pública.

O trabalho inicial de organização das comissões de saúde foi estimulado pela aplicação de questionários de pesquisa em alguns bairros, onde se dispunha de um certo grau de

organização interna, em geral provido pelas comunidades de base católicas. Tais questionários visavam fazer um levantamento das necessidades de saúde e saneamento mais urgentes das populações locais e, ao mesmo tempo, transmitir informações básicas sobre higiene e prevenção e arregimentar moradores para participarem das comissões. Esses dados também foram úteis para orientar a escolha de locais para a instalação de novos postos de atendimento médico.

Paralelamente, o Departamento de Saúde preocupava-se com uma estratégia de ação imediata, para minorar as carências de atendimento médico no município. Em princípio, a meta prioritária era descentralizar os serviços de assistência e educação sanitária, trazendo-os principalmente para dentro das favelas e envolvendo a população-alvo na implementação dos programas. Dessa proposta, criaram-se "grupos de saúde móveis", que percorriam as regiões mais pobres da cidade, prestando atendimento médico e odontológico, sustentando campanhas preventivas, de vacinação e de combate a zoonoses, e articulando mutirões de limpeza pública.

Quanto aos postos de saúde existentes, a intenção era reaparelhá-los e contratar uma equipe de sanitaristas que tivessem, cada qual, dois postos sob sua responsabilidade e, ainda, dedicassem uma parte de seu tempo de serviço a "transferir o conhecimento médico à população". Isto significava que os sanitaristas (e os médicos dos postos em

geral) em tese não deveriam se limitar a atender as pessoas no consultório: deveriam "percorrer as vizinhanças, visitar as pessoas, conhecer a clientela, fazer contatos, estimular a participação nas comissões de saúde, marcar reuniões, sair do posto, enfim." (117)

O cumprimento dessas exigências de trabalho extra com a população, fora das salas de consulta, originaram as primeiras tensões no relacionamento do diretor de Saúde com seus funcionários médicos, inclusive com alguns dos sanitaristas recém-contratados. As divergências se acentuaram com o aprofundamento da luta política interna do PT. Alguns dos militantes petistas funcionários do departamento, incluindo médicos, engrossaram as fileiras dos que opunham a atuação do prefeito e também criticavam as atitudes do diretor de Saúde, bem como sua suposta proximidade a ativistas de outras correntes políticas de esquerda que não integravam o PT. (118)

Os conflitos no Departamento de Saúde vieram a público em outubro de 1983, quando cinco profissionais contratados na nova gestão -- três médicos sanitaristas, uma nutricionista

(117) Entrevista do diretor de Saúde ao pesquisador, junho 1983.

(118) As críticas nesse sentido se acentuaram depois que o tablóide **A Esquerda**, jornal vinculado a uma dissidência do PCB, publicou em maio de 1983 uma matéria bastante elogiosa a respeito da administração de Diadema, sob o título: "Um operário no poder: cumprindo promessas de um governo democrático e popular", onde o destaque maior era dado à figura do prefeito e não ao PT.

e uma enfermeira -- demitiram-se coletivamente e divulgaram suas críticas ao diretor de Saúde numa "carta aberta à população de Diadema". Nessa "carta", os demitidos insinuavam a "incompetência técnica" do diretor, ao acentuar que as ações do Departamento não se baseavam em nenhuma "avaliação prévia da realidade municipal", nem havia qualquer "plano de metas a médio e longo prazos", mas tão-somente um "precário diagnóstico epidemiológico" elaborado "sem a participação da equipe" e que, mesmo assim, "nunca servira de base para proposta alguma". Além disso, o diretor de Saúde era acusado de assumir "postura autoritária e centralizadora" e de afastar-se da "proposta do PT":

"Começamos a perceber que nossas opiniões e propostas só eram viabilizadas quando concordavam com as do Senhor Diretor. Tornamo-nos, assim, meros executores de propostas da direção, embora não concordássemos com o encaminhamento das mesmas, seja a nível técnico, seja a nível de esclarecimento da população.(...)Entendemos que a linha adotada para o movimento popular pouco difere das velhas correntes organizadas da esquerda brasileira e pouco tem a ver com a proposta do PT, pois somente algumas pessoas têm espaço garantido para emitirem suas opiniões e sugestões."
(119)

O diretor de Saúde reagiu acusando os demitidos de "infantis". Em entrevista à imprensa regional, o diretor tentou defender-se dizendo que apenas "cobrara responsabilidades" aos demitidos:

(119) Trechos extraídos da "Carta aberta à população de Diadema", assinada pelos cinco profissionais de saúde que se demitiram em outubro de 1983.

"A médica sanitaria M..., por exemplo, tem plantão em outro hospital no fim de semana. Antes de assumir o cargo em Diadema, havia se comprometido a deixar aquele emprego, dedicando-se só ao município, o que não aconteceu. (...) Se pagamos melhor, é porque o trabalho exige muito da gente. Mas os médicos que se demitiram não fizeram nada disso. Não fizeram nenhuma reunião com a população, nem o povo os conhece. O dr. E... e a dra. M... chegavam ao posto às 9h30 e saíam ao meio-dia, enquanto cada um devia visitar dois postos por dia e deviam cumprir 4 horas de trabalho em cada posto. (...) Eles fizeram o jogo do diretório municipal do PT, que é queimar o trabalho que a administração está fazendo." (120)

Esse conflito mostrou os percalços por que passavam também a organização das comissões de saúde e a atividade "participativa" no referido Departamento. Na prática, o diretor de Saúde compartilhava uma visão semelhante à do prefeito, de que as inovações administrativas teriam pouco espaço diante da necessidade de responder a demandas sociais urgentes. Assim, a manutenção e expansão do atendimento médico de urgência e a promoção de campanhas preventivas converteram-se nas prioridades máximas do Departamento, enquanto atividades que exigiam cumprimento imediato, muito embora o diretor de Saúde não considerasse que os grupos móveis de saúde e as comissões comunitárias pudessem suprir a ausência de profissionais habilitados e a intervenção do Estado. "A população deve se organizar para reivindicar", dizia ele, "não para tentar substituir o Estado."

(120) Declarações públicas do diretor de Saúde, reproduzidas no Diário do Grande ABC, 22/out./1983.

O Departamento de Saúde também promoveu a formação de associações de compras comunitárias e outras atividades assistenciais de urgência -- como, por exemplo, uma tentativa de estimular a criação doméstica de preás, como fonte alternativa de proteína animal à população carente. Conforme um relato das atividades do Departamento de Saúde, incluído num encarte de divulgação do primeiro ano da administração petista, os objetivos em relação à participação popular concentravam-se no esforço paralelo e suplementar de fazer com que a população "discutisse" questões relacionada à saúde "em suas próprias casas ou nos postos de saúde", acrescentando-se que "este trabalho junto aos moradores não tem data certa para acabar e depende da própria população, para que cada vez mais pessoas participem".

Os conselhos de bairro para discussão do orçamento

A visão petista da participação popular na definição de prioridades administrativas e na alocação de recursos implicava uma proposta prática de realizar consultas populares para a elaboração do orçamento municipal. A cúpula petista esperava que a administração de Diadema realizasse essas consultas já no primeiro ano de mandato (1983), com vistas ao orçamento do exercício seguinte (1984). Essas consultas deveriam se iniciar logo no início do segundo

semestre de 1983. Mas o prefeito Gílson Menezes não quis implementá-las, na época, por medo de que as restrições financeiras viessem a "transtornar" a população. Em 1984, após alguma hesitação, a administração iniciou as consultas, promovendo reuniões por bairros. Os resultados entusiasmaram o prefeito, e a experiência se repetiu todos os anos até o final do mandato.

Os primeiros contatos visando à formação de grupos locais de discussão do orçamento em 1984 foram efetuados por um auxiliar direto do diretor de Gabinete, funcionário "de confiança" do prefeito. Os alvos foram grupos dispersos, preferencialmente associações de moradores, clubes de mães, associações de pais e professores. Num primeiro momento, o referido funcionário centralizava todas as iniciativas e as executava pessoalmente. Era ele quem fazia as sondagens iniciais nos bairros, organizava a convocação das primeiras reuniões e as presidia, na condição de representante autorizado da prefeitura.

Essas primeiras reuniões nos bairros foram convocadas de forma amadora, afixando-se cartazes à porta de escolas ou de sedes de SABs, convidando a população para, em determinada data, comparecer a uma reunião com o prefeito para discutir reivindicações. Não havia qualquer outro tipo de divulgação, e a anunciada presença do prefeito funcionava, na verdade, como chamariz. O resultado é que raramente era possível

realizar as reuniões locais após uma única convocação, devido à ausência absoluta de participantes. Mesmo quando ocorriam, as reuniões não atraíam mais que uma dúzia de interessados e curiosos, que eram então informados, pelo funcionário do Gabinete, que aquela seria a primeira de uma série destinada à "discussão conjunta da peça orçamentária". Era habitual que, depois desse suposto esclarecimento inicial, se formasse uma grande confusão, já que as pessoas presentes esperavam tratar-se de uma reunião para a apresentação de reivindicações específicas e, naturalmente, alguns se desapontavam ao ver que o prefeito em pessoa não estava presente. E as reivindicações trazidas eram as mais variadas: pedidos de emprego, reclamações sobre serviços mal feitos de conservação de ruas, disputas sobre o uso de campos de futebol etc. Com dificuldade, o funcionário tentava explicar o que significava "peça orçamentária" e passava, sem mais delongas, a "tirar os representantes" do bairro, após o que a reunião era encerrada.

A idéia inicial era constituir três representantes de cada bairro. Definia-se como "bairro" cada uma das onze divisões de caráter distrital delimitadas no mapa administrativo da prefeitura. Acontecia que tais "bairros" eram bastante extensos e comportavam, cada qual, inúmeras vilas, loteamentos, favelas etc. Era, pois, difícil determinar um local de reuniões de fácil acesso a toda a população interessada dentro da área de abrangência de cada "bairro":

frequentemente essas decisões eram tomadas segundo as conveniências pessoais do funcionário do Gabinete. É de se notar que quase todos os representantes indicados em 1984 para as respectivas comissões de orçamento nos "bairros" eram dirigentes de associações de moradores e outras lideranças locais não-petistas.

Os representantes de bairro compareciam, em seguida, a outra reunião, no auditório do Paço Municipal, onde recebiam informações gerais sobre a composição das receitas e despesas municipais, dadas pela diretora de Finanças -- uma jovem e eficiente economista, funcionária municipal não-filiada ao PT, que substituíra o estudante Pedro Domingues, indicado pelo prefeito no início da gestão. Depois dessa aula, os representantes deveriam retornar aos seus respectivos "bairros" para definir suas "prioridades". Finalmente, retornavam ao Paço onde negociavam sua pauta de reivindicações com representantes dos vários departamentos da municipalidade.

Satisfeito com os resultados das comissões de orçamento, o prefeito afirmou, em discurso da cerimônia comemorativa do segundo ano de sua administração, em fevereiro de 1985, que tais comissões seriam "o embrião dos futuros conselhos populares, através dos quais a população, de forma organizada, influenciará a administração". Nos anos seguintes, a prefeitura repetiu a experiência,

institucionalizando as comissões de representantes como "Conselhos Populares de Bairros". De 1985 em diante, a arregimentação para as reuniões e a escolha dos representantes foi menos marcada pelo arbítrio pessoal de um funcionário, como sucedera em 1984, e os "Conselhos" assumiram outras tarefas, como a de integrar o colegiado deliberativo da Empresa de Transporte Coletivo de Diadema, resultante da municipalização da única empresa privada que mantinha linhas de ônibus intramunicipais.

Não obstante, dentro e fora do PT persistiram críticas ao funcionamento desses conselhos: sua representatividade era restrita; continuavam, como na origem, dependentes das iniciativas da administração; apenas referendavam orçamentos, que chegavam ao seu conhecimento praticamente prontos etc. Assim, para um vereador petista de oposição ao prefeito, as discussões do orçamento para 1985 e 1986 haviam sido "um engodo": "Com todo o linguajar técnico próprio de uma peça orçamentária, ficou impossível um debate amplo. O prefeito enfiou goela abaixo o orçamento que preparou e diz que os conselhos populares influíram na sua constituição". O presidente da Câmara, político do PTB, reclamava, por sua vez, que não havia meios para avaliar a representatividade dos conselhos de bairro: "Ninguém sabe direito a quem representam, nem como foram escolhidos seus membros". (121)

(121) Entrevistas ao pesquisador, outubro de 1985.

O fato é que, embora a arrecadação de Diadema fosse uma das doze maiores do estado, havia na prática poucos recursos para aplicar em obras sociais de vulto. Desse modo, o espaço das reivindicações ficava realmente reduzido às pequenas melhorias de rotina. Não é de estranhar, portanto, que a versão oficial das discussões realizadas pelas comissões de orçamento, tanto em 1984 como nos anos posteriores, sempre apresentassem entre as "prioridades definidas pela população" reivindicações por guias e sarjetas, pavimentação e escolas de educação infantil -- obras que a administração já estava empenhada em realizar e que, afinal, conferiram um elevado índice de popularidade ao prefeito Gílson Menezes (ver cap. 4).

Pode-se dizer que a prática dos "Conselhos Populares de Bairros" na administração de Gílson Menezes mostra uma concepção de "participação popular" muito mais como mecanismo de consultas e transmissão de informações com a finalidade de prevenir protestos e expressar uma base de apoio massivo à gestão municipal. Vale ressaltar, de todo modo, que tais iniciativas foram a maneira encontrada pelo prefeito Gílson Menezes para lidar com os conflitos provocados pela "participação", minimizando seu caráter explosivo e, assim, conservar o ideário participativo como sinal diacrítico de sua administração.

De volta às personagens: recompondo contrastes

A conquista da prefeitura de Diadema foi algo impressionante para os militantes do PT local, sem distinção de facções. Bem ou mal, tratava-se da primeira oportunidade de controlar uma instância palpável de poder, uma fonte de empregos e recursos e um meio institucional de expandir a influência do partido. Tanto quanto a população local, os militantes do PT dirigiram à prefeitura intensas expectativas. É claro que desconheciam a dimensão real de poder incrustada no governo municipal. Muitos enganos, confusões, imprevistos podem, pois, ser creditados ao despreparo que, em maior ou menor grau, afetava todos os petistas envolvidos com as questões administrativas de Diadema.

Esse desconhecimento era reconhecido, ao menos parcialmente, pelos militantes. Todavia, a confiança na "participação" refreava as dúvidas e parecia dar a todos a segurança de estar no rumo certo. O sentimento de "estar ao lado do povo" emprestava um significado superior à valorização do poder encerrado na prefeitura. Por outro lado, desse sentimento comum emergiu uma diversidade, patente nos modos como cada ator foi construindo e redefinindo seus papéis e seus scripts no desenrolar da competição política.

Gílson Menezes fez uma campanha baseada na promessa de formar "conselhos populares", em relativa harmonia com as concepções defendidas pela direção local do partido. Para estes militantes, a formação de conselhos deveria ser uma consequência natural e inevitável do amadurecimento da consciência popular já expressa na votação obtida pelo PT. O diretório considerava que a administração seria basicamente "dos trabalhadores", e que a seção local do partido seria a mentora da política para o município. O comando do diretório municipal petista propunha-se a agir em nome da vanguarda operária conciente da cidade. Apenas no decorrer das lutas contra o prefeito é que aqueles militantes incluíram em sua estratégia a participação nos movimentos populares estimulados pela gestão (favelas, transportes etc.).

À medida que o prefeito, segundo a expressão de um experiente político de Diadema, "saiu do espaço e pôs os pés no chão", considerou que organizar conselhos não era fácil, que a participação popular era conflitiva e podia retardar a dinâmica da administração, e que o funcionamento da prefeitura exigia competências e conhecimentos, forjados dentro da própria instituição, os quais não se podia dispensar sem mais. O prefeito passou então a adotar outros lemas ("sou prefeito de toda a população de Diadema"; "administração se impõe pelas suas realizações" etc.) e outras estratégias, como formar "comissões populares" sem a

participação do partido e privilegiar o atendimento de demandas típicas nos bairros da periferia. Os novos lemas expressaram a mudança do prefeito em relação ao discurso de campanha e foram por ele usadas para se diferenciar e combater a visão dos seus adversários internos no PT de Diadema e no próprio quadro administrativo. Eliminados ou enfraquecidos os principais focos de oposição interna à gestão, o prefeito voltou a adotar o discurso participativo, como marca diferenciadora da administração, e a promover canais institucionais de participação popular, onde procurava manter sob controle os conflitos e preservar a própria autoridade na tomada de decisões.

Os técnicos e intelectuais "de fora", tanto no Departamento de Planejamento quanto no de Saúde, foram, de início, aliados do prefeito, a quem atribuíam uma compreensão mais ampla, "realista" e "pragmática" da realidade da administração municipal, em relação às posições sustentadas pela direção local do PT -- a quem, inicialmente, acusavam de querer a "participação das bases" desprezando os movimentos populares estimulados pela gestão. Os técnicos e intelectuais "de fora", particularmente o grupo instalado no Departamento de Planejamento, também queriam ser os coordenadores da administração, e até exerceram de fato esse papel durante os primeiros meses de 1983. Sua defesa da "pedagogia participativa" foi, de um lado, o que julgavam ser a versão correta da proposta petista de transformar as

instituições governamentais em "instrumentos de apoio e estímulo à organização popular". Por outro lado, "o discurso participativo foi uma arma usada pelos referidos técnicos e intelectuais para resistir à concentração rival de poderes que se foi criando em torno do prefeito e de seus poucos assessores "de confiança". No momento em que romperam com a administração, os técnicos e intelectuais do Planejamento acusaram o prefeito de praticar "um governo unipessoal, de reforço à imagem de um indivíduo e de concentração de todas as decisões num círculo restrito de pessoa", fórmula que entendiam ser "incompatível com a política do PT".

A retórica enfática em defesa da prioridade à "organização popular" parece indicar que os técnicos e intelectuais do Planejamento preferiam identificar-se publicamente como "organizadores de movimentos". Nos curso dos acontecimentos, porém, perceberam que, para se manterem como "organizadores", tinham de acelerar a implementação das reivindicações que intermediavam. A satisfação das demandas era, porém, uma faca de dois gumes: se, de um lado, ela era necessária como expressão da eficácia da organização popular, trazia também consigo os riscos da desmobilização. O atendimento das demandas poderia tornar legítimo o sistema vigente, aos olhos da população -- um efeito perverso, do ângulo da "pedagogia participativa", cuja aspiração máxima, bem ao contrário, era criar condições para que a população entendendo a capacidade e os limites da prefeitura,

despertasse a consciência para a necessidade de uma nova ordem social, política e econômica. Talvez esteja aí, resumidamente, todo o dilema dos técnicos e intelectuais do PT no processo da gestão municipal.

Analisando um processo político semelhante, envolvendo um programa oficial de urbanização de favelas, C.N.F. Santos (1981) observou que organizadores de movimento têm de assumir um papel ambíguo, manipulando a condição de "estar dentro" e "estar fora", de modo a compartilharem os valores e experiências do grupo e, ao mesmo tempo, identificarem as oportunidades e os limites externos que permitem orientar os rumos da mobilização. Os técnicos petistas, sobretudo os do Planejamento, na situação de Diadema, parecem ter potencializado essa ambigüidade para os mais diversos domínios. Embora representantes do governo municipal, eles passaram a contestar as orientações desse mesmo governo, entendendo que seus compromissos supremos eram com a "organização popular" e com o exercício permanente da crítica política. Censuraram o PT de Diadema por não perceber a diferença entre fazer propaganda eleitoral e governar, quando seus dirigentes cobravam da administração cumprimento dos compromissos partidários estabelecidos na plataforma eleitoral; mas usaram esses mesmos compromissos para, mais tarde, acusar o prefeito de "abandonar o programa do PT".

O diretor de Saúde, embora partilhasse inicialmente das mesmas expectativas em relação à "pedagogia participativa", acabou acompanhando o prefeito na avaliação de que inovações político-administrativas eram menos prioritárias do que medidas concretas para minorar as carências da população e para divulgar o trabalho da própria administração. O diretor de Saúde e o prefeito preocuparam-se a todo momento com os riscos e dificuldades políticas trazidas à administração pelo caráter complexo e conflitivo do processo participativo.

As atitudes do diretor de Saúde e do prefeito, nos seus respectivos âmbitos de ação, podem ser vistas como modos alternativos de lidar com os conflitos da participação. Cabe observar, no entanto, que o diretor de Saúde, pela própria natureza de suas funções, usufruía algumas vantagens, politicamente relevantes, em relação ao prefeito. Este, como chefe e encarnação do governo, era obrigado a tomar medidas e decisões que necessariamente agradavam a alguns e desagradavam a outros tantos: seu jogo era de "soma zero", por assim dizer. O diretor de Saúde, enquanto "médico dos pobres", coordenando ações no sentido de melhorar o nível de saúde pública, empreendia políticas que redundariam em benefícios variáveis a todos os setores da população: seu jogo era de "soma variável", o que lhe permitia maior margem de manobra e menor exposição à crítica pública.

O jogo de "soma variável" foi também característico da conduta bem-sucedida do diretor de Planejamento no início da gestão, antes de optar, com seus assessores, pelo caminho de confronto aberto com o prefeito.

Uma última palavra sobre a conduta do prefeito. Ele não se conformou em ser apenas um símbolo formal de autoridade. Ao contrário, interveio ativamente na construção de uma base de apoio social à administração e revelou-se cioso de suas prerrogativas de governante. Em suma, tratou de atualizar o papel que lhe caberia segundo as regras do jogo político institucional vigente: dar substância ao poder mais visível e presente no cotidiano da população e ser o foco da organização política local. Em meio a pressões múltiplas, o prefeito assumiu a postura de governar "em nome de toda população", recuperando, de um lado, a noção de "bem comum" como critério normativo da ação governamental, e combinando-a, de outra parte, com uma interpretação particular da ideologia da "participação popular", para distinguir-se de seus antecessores e emprestar uma identidade própria à sua gestão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso aqui discutido desenrolou-se em meio a um período de atribulações e de importantes mudanças na política brasileira. O amplo movimento de oposição ao regime autoritário, do qual o PT foi um dos frutos, atingiu seu clímax em 1984 com as grandes manifestações públicas pelas eleições diretas para presidente. Desde então, sob o impacto de estados coletivos alternados de euforia e frustração, a "transição democrática" foi se processando e, mesmo com todas as suas incertezas e descompasso, foi sorrateiramente contribuindo para o evaporação das condições conjunturais que sustentaram tanto o diversificado **front** antiautoritário quanto as noções usadas para explicar o declínio dos governos militares e os comportamentos políticos de oposição. Todas essas noções, que enfatizavam, em graus variados, as manifestações de oposição ao regime militar como expressões da "sociedade civil" diante do Estado autoritário e repressor, têm sido obrigadas a se submeter a um ajuste de contas com a nova realidade política que vem se desenhando desde o restabelecimento das liberdades civis e a reabertura do sistema político institucional.

Encarada dessa perspectiva, a primeira gestão do PT em Diadema pode transcender o caráter localizado e o detalhamento etnográfico, para adquirir um significado em

seu conjunto. Esta experiência foi, com efeito, um momento especial de dramatização dos grandes desafios postos à política transformadora pela nossa complicada "transição democrática" -- desafios que F. H. Cardoso, num célebre artigo de 1980, indicava como uma série de dilemas híbridos que apenas começavam a ser enfrentados: movimento social ou partido, basismo-assembleísmo ou representação política, participação generalizada ou eficácia técnica na decisão. Para a política de esquerda e para o PT, em particular, essas questões permanecem na ordem do dia.

A valorização das associações de base, a reivindicação coletiva de direitos ao poder público, o início de um diálogo entre representantes das agências públicas e os movimentos reivindicativos em diferentes níveis sustentaram a formulação de um ideário político-administrativo centrado na "participação popular". Efeitos importantes dessa demanda participativa foram a abertura de espaços para a organização política das bases e o questionamento da racionalidade tecnoburocrática estimuladora da centralização de recursos e da capacidade decisória. Ainda durante o período autoritário, a relação direta entre agências públicas e usuários foi aceita e estimulada. O grande problema do ideário participativo foi o de incorporar uma concepção de representação política que complementasse a perspectiva democratizante sustentada pelas organizações de base. Houve, por linhas tortas, uma confluência entre o ideário

participativo e a ideologia autoritária, na desconsideração do papel dos políticos e dos partidos, baseada em parte numa reconstrução do passado "populista" que ocultava as ambigüidades daquele estilo de governo e de comportamento político, para enfatizar que os verdadeiros interesses populares acabavam subordinados e desfigurados pelo jogo dos partidos e das camadas dominantes.

De uma perspectiva geral, a situação de Diadema permitiu verificar como a introdução dos mecanismos participativos resultou na ampliação dos focos de tensão e conflito nas relações entre o governo municipal, o partido e as associações destinadas a expressar a vontade popular. As associações de base erigidas no processo como interlocutoras preferenciais da administração (comissões de favelados, comissões de saúde, conselhos de bairro, conselhos "populares" etc.) foram criadas ou revitalizadas pela ação da própria administração e de militantes petistas, tendo assim incorporado e reproduzido o padrão de luta interna do PT. As novas associações não puderam manter uma convivência equilibrada entre os agrupamentos petistas rivais. O que ocorreu, invariavelmente, foi o estabelecimento de um "consenso" interno com base no predomínio de uma tendência ou facção. Vimos, além disso, as dificuldades de constituir-se uma identidade comunitária fundada apenas na vivência de certas carências comuns. Essa identidade só se projetava através da oposição contra a prefeitura.

Talvez seja na confrontação entre participação generalizada e eficácia técnica da decisão que encontramos o cerne de todos os dramas vividos pelo PT em Diadema. A "participação popular" era o instrumento que o PT pretendia acionar para mostrar que seria possível redirecionar a máquina da administração pública no sentido de satisfazer prioritariamente as demandas da população carente. Ao mesmo tempo, porém, a participação do povo nas decisões do governo deveria ter o efeito pedagógico de assinalar os limites estruturais do aparelho estatal burguês e sua incapacidade última de servir de fato aos verdadeiros interesses das massas. Desta perspectiva, um desempenho que se revelasse eficaz na prefeitura de Diadema traria, como resultados indesejados, a desmobilização, a diluição do partido no aparelho governamental e a legitimação de todo sistema político e social que, em tese, deveria ser combatido.

Pretendia assim o PT contestar a mentalidade que atribui vida própria ao processo de administração e avalia o desempenho dos governos exclusivamente em termos da sua capacidade de gerir com eficácia a máquina pública. Seria preciso mostrar que era possível e necessário estabelecer um novo Estado e uma nova ordem social.

O dilema entre adaptar-se à herança liberal burguesa ou lutar pelo cumprimento de promessas radicalmente democráticas chegou ao clímax no momento em que o PT assumiu sua primeira experiência administrativa. As práticas concretas ligadas à postura que visava utilizar-se do poder administrativo para implementar a justiça social e o bem-estar não podiam -- no momento em que o PT venceu as eleições para a prefeitura de Diadema -- ser separadas das práticas concretas que se orientavam pela perspectiva de uma educação política que preparasse o povo para o exercício futuro do poder numa nova ordem social, ou as que se guiavam pela perspectiva de uma revolução política visando a tomada e a destruição do Estado para alcançar a emancipação social.

O embate entre todas essas forças distintas contribuiu para que a questão da eficácia administrativa, ao lado da manutenção de uma identidade específica, contraposta às gestões públicas anteriores, acedesse ao primeiro plano e se tornasse o grande desafio. A "participação" revelou-se um mecanismo conflituoso e frágil para a ambiciosa tarefa de democratizar e regenerar a administração pública; foi, no entanto, o único e indispensável traço ideológico com que a gestão do PT contou, naquela situação, para marcar sua diferença.

BIBLIOGRAFIA GERAL

ALVES, Márcio Moreira

- 1980 **A força do povo: democracia participativa em Lages.** São Paulo, Brasiliense.

ALVES, Maria Helena Moreira

- 1983 **Diadema: an experience of popular government within an authoritarian context. XIII International Congress of the Latin American Studies Association.** Cidade do México. Mimeo.
- 1984 **Estado e oposição no Brasil (1964- 1984).** Petrópolis, Vozes.

ANDRADE, Margarida Maria de

- 1979 **Diadema, uma área de expansão da indústria na metrópole paulistana.** Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.

ASAD, Talal

- 1972 **Market-model, class structure and consent: a reconsideration of Swat political organization.** *Man* (N.S.), 7:74-94.

BAILEY, Frederick G.

- 1969 **Stratagems and spoils: a social anthropology of politics.** Nova York, Schocken Books.

BARTH, Frederik

- 1959 **Segmentary opposition and the theory of games: a study of Pathan organization.** *The Journal of the Royal Anthropological Institute*, vol. 89.
- 1966 **Models of social organisation.** Occasional Paper n.23. Londres, Royal Anthropological Institute.

BOSCHI, Renato Raul

- 1987 **A arte da associação.** Política de base e democracia no Brasil. Rio de Janeiro, IUPERJ/ São Paulo, Vértice.

BOSCHI, R. R. e VALLADARES, L. do P.

- 1983a Movimentos associativos de camadas populares urbanas: análise comparativa de seis casos. In Boschi, R.R., org., **Movimentos coletivos no Brasil urbano**. Rio de Janeiro, Zahar, p.103-143.
- 1983b Problemas teóricos na análise de movimentos sociais: comunidade, ação coletiva e o papel do Estado. **Espaço e Debates**. São Paulo, Cortez. 8: 64-76

BRASILEIRO, Ana Maria

- 1973a **O município como sistema político**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- 1973b O federalismo cooperativo. **Simpósio sobre as relações intergovernamentais**. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), p.27-49.
- 1983 Políticas sociais para áreas urbanas: possibilidades. In DINIZ, E., org. **Políticas públicas para áreas urbanas: dilemas e alternativas**. Rio de Janeiro, Zahar, p.43-86.

CALDEIRA, Teresa P. R.

- 1986 Words and politics: analysis of a debate among five working class leaders. São Paulo, Cebrap. (Original manuscrito)

CAMARGO, C. Procópio et alii

- 1976 **São Paulo, 1975: crescimento e pobreza**. São Paulo, Ed. Loyola.

CARDOSO, Fernando Henrique

- 1975a **Autoritarismo e democratização**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- 1975b Partidos e deputados em São Paulo (o voto e a representação política. In LAMOUNIER, B. e CARDOSO, F. H., orgs., **Os partidos e as eleições no Brasil**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- 1978 A questão dos partidos. **Contexto**. São Paulo, Hucitec, 5:1-20.

- 1980 Regime político e mudança social. **Revista de Cultura e Política**. São Paulo, CEDEC/ Rio de Janeiro, Paz e Terra, 3:7-26.

CARDOSO, Ruth C. L.

- 1983 Movimentos sociais urbanos: balanço crítico. In ALMEIDA, M.H.T. e SORJ, B., orgs., **Sociedade e política no Brasil pós-64**. São Paulo, Brasiliense, p.215-239.
- 1986 Aventuras de antropólogos em campo, ou como escapar das armadilhas do método. In CARDOSO, R., org., **A aventura antropológica: teoria e pesquisa**. Rio de Janeiro, Paz e Terra, p.95-105.

CARDOSO, Ruth C. L. et alii

- 1986 Descentralização administrativa e política local. Relatório de Pesquisa. São Paulo, Cebrap. Mimeo.
- 1988 Relações entre agências prestadoras de serviços e seus usuários. Política de promoção da participação popular: implantação dos conselhos comunitários nos centros de saúde. Relatório de Pesquisa. São Paulo, Cebrap/ Instituto de Saúde. Mimeo.
- 1989 Políticas sociais: a relação entre as agências públicas e seus usuários. Relatório de Pesquisa. São Paulo, Cebrap/ Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico do Estado de São Paulo. Mimeo.

CARONE, Edgar

- 1970 **A República Velha (Evolução política)**. São Paulo, Difel.
- 1972 **A República Velha (Instituições e classes sociais)**. São Paulo, Difel

CARVALHO, José Murilo

- 1968 Estudos de poder local no Brasil. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n.25.

CARVALHO GUIMARÃES, Carlos Eloy de

- 1956 A vida política e administrativa de Dorcas de Indaia. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n.1, p.170-179.

CASTRO, Maria Helena Guimarães de

- 1987 **Equipamentos sociais, política partidária e governos locais no Estado de São Paulo (1968-1982).** Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

CERRUTI RODRIGUES, Dora e STOLL, Sandra

- 1983 **Governo, partido, povo e "participação": notas a partir de um estudo de caso.** Secretaria de Estado de Comunicação Social. Mimeo.

CHAUÍ, Marilena

- 1986 **Conformismo e resistência; aspectos da cultura popular no Brasil.** São Paulo, Brasiliense.

CINTRA, Antônio Octávio

- 1974 **A política tradicional brasileira: uma interpretação das relações entre centro e periferia.** In BALÁN, J., org. **Centro e periferia no desenvolvimento brasileiro.** São Paulo, Difel, p. 29-78.

COHEN, Abner

- 1978 **O homem bidimensional; a antropologia do poder e o simbolismo em sociedades complexas.** Rio de Janeiro, Zahar.

COUTINHO, Carlos Néelson

- 1989 **Democracia e socialismo.** In WEFFORT, F. C., org., **PT, um projeto para o Brasil.** São Paulo, Brasiliense, p. 9-31.

DAHL, Robert A.

- 1971 **Polyarchy, participation and opposition.** New Haven, Yale University Press.

DAHRENDORF, Ralf

- 1982[1960] **As classes e seus conflitos na sociedade industrial.** Brasília, Editora da UnB.

DEBERT, Guila Grin

1979 **Ideologia e populismo.** São Paulo, TAA.

DEVONS, Ely e GLUCKMAN, Max

1964 Modes and consequences of limiting a field of study. In GLUCKMAN, M., org. **Closed systems and open minds; the limits of naivety in social anthropology.** Edimburgo/Londres, Oliver & Boyd, p.158-261.

DURHAM, Eunice Ribeiro

1984a **Cultura e ideologia. Dados.** Rio de Janeiro. 27(1).

1984b **Movimentos sociais, a construção da cidadania. Novos Estudos Cebrap.** São Paulo, Ed. Bras. de Ciências, 10:24-30.

FAORO, Raymundo

1979 **Os donos do poder; formação do patronato político brasileiro.** Porto Alegre, Globo.

FELDMAN-BIANCO, Bela

1980 **The petty supporters of a stratified order; the entrepreneurs of Matriz, 1874-1974.** PhD Thesis. Nova York, Columbia University.

1984 **História e poder local.** In ARANTES, A.A., org. **Produzindo o passado; estratégias de construção de patrimônio cultural.** São Paulo, Brasiliense/Secretaria de Estado da Cultura, p.125-147.

1987 **Introdução.** In FELDMAN-BIANCO, B., org. **Antropologia das sociedades contemporâneas - métodos.** São Paulo, Global, p. 7-45.

FRIEDRICH, Paul

1968 **The political middleman.** In SWARTZ, M.J., org., **Local-level politics.** Chicago, Aldine, p. 199-204.

GADOTTI, M. e PEREIRA, O.

1989 **Pra que PT; origem, projeto e consolidação do Partido dos Trabalhadores.** São Paulo, Cortez.

GAIARSA, Octaviano A.

- 1968 **A cidade que dormiu três séculos: Santo André da Borda do Campo, seus primórdios e sua evolução histórica (1553-1960).** Prefeitura Municipal de Santo André.

GEERTZ, Clifford

- 1978 **A política do significado. In A interpretação das culturas.** Rio de Janeiro, Zahar.

GIANNOTTI, José Arthur

- 1982 **PT, princípios e campanha. Folha de S. Paulo, 23/nov.**
- 1989 **Comentário a "Democracia e Socialismo", de C.N.Coutinho. In WEFFORT, F.C., org., PT, um projeto para o Brasil. São Paulo, Brasiliense, p.32-39.**
- 1990 **Tráfico de esperanças. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, Cebrap, 26:25-38.**

GLUCKMAN, Max

- 1987[1940] **Análise de uma situação social na Zululândia moderna. In FELDMAN-BIANCO, B, org., Antropologia das sociedades contemporâneas - métodos. São Paulo, Global, p. 227-344.**
- 1974[1954] **Rituais de rebelião no Sudeste da África. Textos de aula: antropologia, n.4. Brasília, UnB.**

GRAMSCI, Antonio

- 1976 **Maquiavel, a política e o Estado moderno. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.**
- 1978 **Concepção dialética da história. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.**

GROSS, Daniel R.

- 1973 **Factionalism and local-level politics in rural Brazil. Journal of the Anthropological Research. Albuquerque, The University of New Mexico, 29(2):123-144.**

GUERREIRO RAMOS, J.

- 1961 **A crise do poder no Brasil.** Rio de Janeiro, Zahar.

HABERMAS, Jürgen

- 1990 **Soberania popular como procedimento. Novos Estudos Cebrap.** São Paulo, Cebrap, 26:100-113.

HAMBURGUER, Esther I.

- 1988 **A formação, o desenvolvimento e a dissolução da ação coletiva: o movimento emancipacionista de Santo Amaro.** Dissertação de Mestrado. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.

JACOBI, Pedro R.

- 1980 **Movimentos sociais urbanos no Brasil. BIB Ciências Sociais,** 9:22-30.
- 1985 **Políticas públicas de saneamento básico e saúde e reivindicações sociais no município de São Paulo, 1974-1984.** Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas

JACOBI, P.R. e NUNES, E.

- 1982 **Movimentos populares urbanos, poder local e conquista da democracia.** In MOISÉS, J.A. et al. **Cidade, povo e poder.** São Paulo, Cedec/Rio de Janeiro, Paz e Terra, p. 165-198.

JAGUARIBE, Hélio

- 1962a **Desenvolvimento econômico e desenvolvimento político.** Rio de Janeiro, Fundo de Cultura.
- 1962b **As eleições de 1962.** Tempo Brasileiro, n.2.

KECK, Margaret Elisabeth

- 1986 **From movement to politics: the formation of the Workers' Party in Brazil.** PhD Thesis. Nova York, Columbia University.

KINZO, Maria D'Alva G.

- 1980 **Representação política e sistema eleitoral no Brasil.** São Paulo, Símbolo.

KOWARICK, Lúcio

- 1987 **Movimentos urbanos no Brasil contemporâneo: uma análise da literatura.** *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 1(3):38-50.

LAMOUNIER, Bolívar

- 1981 **Representação política: a importância de certos formalismos.** In LAMOUNIER, B., WEFORT, F.C. e BENEVIDES, M. V., orgs., **Direito, cidadania e participação.** São Paulo, TAQ, p.230-257.

LAMOUNIER, B. e KINZO, M.D.G.

- 1978 **Partidos políticos, representação e processo eleitoral no Brasil, 1945-1978.** *BIB Ciências Sociais* 5:11-32.

LANGENBUCH, Jürgen R.

- 1971 **A estruturação da Grande São Paulo.** Rio de Janeiro, IBGE.

LEACH, Edmund R.

- 1970[1954] **Political systems of Highland Burma.** Boston, Beacon Press.

LEBRUN, Gérard

- 1981 **O que é poder.** São Paulo, Brasiliense.

LEEDS, A. e LEEDS, E.

- 1978 **A sociologia do Brasil urbano.** Rio de Janeiro, Zahar.

LORDELLO DE MELLO, Diogo

- 1971 **O município na organização nacional.** Rio de Janeiro, IBAM.

MACEDO, Carmen Cinira

- 1986 **Tempo de gênese: o povo das comunidades eclesiais de base.** São Paulo, Brasiliense.

MAINWARING, Scott

- 1989 Igreja católica e política no Brasil, 1916-1985. São Paulo, Brasiliense.

MALINOWSKI, S.

- 1982[1926] Crimen y costumbre en la sociedad salvaje. Barcelona, Ariel.

MARICATO, E., CALAZANS, J. F. e FINGERMAN, L.

- 1983 Formação e prática profissional do arquiteto: três experiências em participação comunitária. Espaço e Debates. São Paulo, Cortez. 8: 79-95.

MARTES, Ana Cristina B.

- 1990 A política e os movimentos sociais. São Paulo, Cebrap. Mimeo.

MARTINS, Carlos Estevam

- 1983 Democracia participativa. Folha de S. Paulo, 25-26 maio, p. 3.

MARTINS, José de Souza

- 1973 A imigração e a crise do Brasil agrário. São Paulo, Pioneira.

MARX, Karl

- 1976[1847] Miséria da filosofia. São Paulo, Editorial Grijalbo.

- 1978[1871] A guerra civil em França. In MARX, K e ENGELS, F., Obras escolhidas. São Paulo, Alfa-Omega, v.1.

MAYER, Adrian C.

- 1987[1965] A importância dos "quase-grupos" no estudo das sociedades complexas. In FELDMAN-BIANCO, B., org., Antropologia das sociedades contemporâneas. São Paulo, Global, p.

MENEGUELLO, Rachel

- 1989 PT, a formação de um partido, 1979-1982. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

MOISÉS, José Álvaro

- 1978 **Classes populares, participação política e protesto urbano**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.
- 1980 Comentário a "Regime político e mudança social", de F.M. Cardoso. **Revista de Cultura e Política**. São Paulo, Cedec/ Rio de Janeiro, Paz e Terra. 3:41-46.
- 1985 Poder local e participação popular. In DALLARI, P., org., **Política municipal**. Porto Alegre, Mercado Aberto/Fundação Wilson Pinheiro, p. 11-27.

NICHOLAS, Ralph

- 1977 **Factions: a comparative analysis**. In SCHMIDT, S. W. et al., orgs., **Friends, followers and factions: a reader in political clientelism**. Berkeley, University of California Press.

NUNES LEAL, Victor

- 1975[1949] **Coronelismo, enxada e voto: o município e o sistema representativo no Brasil**. São Paulo, Alfa-Omega.

OLIVEIRA, Francisco de

- 1977 A economia brasileira: crítica da razão dualista. **Seleções Cebrap 1: Questionando a economia brasileira**. São Paulo, Cebrap/ Brasiliense, p.7-78.
- 1985 **Classe e identidade de classe em Salvador**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- 1986 Qual é a do PT? In SADER, Emir, org. **E agora PT? - caráter e identidade**. São Paulo, Brasiliense, p.9-34.

OLIVEIRA, Isabel Ribeiro de

- 1988 **Trabalho e política: as origens do Partido dos Trabalhadores**. Petrópolis, Vozes.

PEDROSA, Mário

- 1980 **Sobre o PT**. São Paulo, CHED.

PENTEADO, Antonio da Rocha

- 1958 Os subúrbios de São Paulo e suas funções. In **A cidade de São Paulo: estudos de geografia urbana**. São Paulo: Nacional/Edusp.

PIERUCCI, Antonio Flavio de O.

- 1985 **Democracia, Igreja e voto: o envolvimento dos padres de paróquia de São Paulo nas eleições de 1982**. Tese de doutoramento. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.

PINTO, Valeska Peres

- 1985 Os desafios do PT em Diadema. **Desvios**. São Paulo/Rio de Janeiro, Paz e Terra, 4:109-121.

PORTELA SANTOS, Edilson

- 1961 Evolução da vida política em Picos (Piauí). **Revista Brasileira de Estudos Políticos**, n.11, p.160-183.

QUEIROZ, Maria Isaura P. de

- 1969 **O mandonismo local na vida política brasileira**. São Paulo, IEB.

RODRIGUES, Leôncio Martins

- 1990 A composição social das lideranças do PT. In **Partidos e sindicatos: escritos de sociologia política**. São Paulo, Ática, p.7-33.

SADEK, Maria Tereza A.

- 1984 **Concentração industrial e estrutura partidária: o processo eleitoral no ABC, 1966-1982**. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.

SADER, Eder

- 1985 Sobre o exercício do poder popular no âmbito municipal. In DALLARI, P., org., **Política municipal**. Porto Alegre, Mercado Aberto/Fundação Wilson Pinheiro, p. 27-31.

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

SAMPAIO, Helena

- 1988 **A participação popular no programa "Cozinhas Comunitárias".** Dissertação de Mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas.

SANTOS, Carlos Nelson F. dos

- 1977 **Três movimentos sociais urbanos no Rio de Janeiro. Religião e Sociedade.** São Paulo, CER/Hucitec, 2:29-60
- 1981 **Movimentos urbanos no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, Zahar.

SHIRLEY, Robert W.

- 1977 **O fim de um tradição: cultura e desenvolvimento no município de Cunha.** São Paulo, Perspectiva/ Secretaria de Cultura, Ciência e Tecnologia do Estado de São Paulo.

SILVA, Luiz

- 1957 **Cachoeira do Campo, vila das rivalidades.** *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.2, p.132-147.
- 1960 **Implicações políticas no desenvolvimento industrial de Barroso.** *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.9, p.234-251.

SILVERMAN, Sydel F.

- 1977[1965] **Patronage and community-nation relationships in central Italy.** In SCHMIDT, S. W. et al., orgs. **Friends, followers and factions: a reader in political clientelism.** Berkeley, University of California Press.

SINGER, Paul

- 1980 **Movimentos sociais em São Paulo: traços comuns e perspectivas.** In SINGER, P. e BRANT, V.C., orgs. **São Paulo, o povo em movimento.** São Paulo, Cebap/ Petrópolis, Vozes, p.207-230.

SOARES, Gláucio A. D.

- 1961 Mobilidade social e comportamento político.
Revista Brasileira de Estudos Políticos,
n.11.

SWARTZ, Marc J.

- 1966 Introduction. In SWARTZ, M.J., org. Local-
level politics. Chicago, Aldine, p. 1-43.

SWARTZ, M.; TURNER, V.W. e TUDEN, A.

- 1966 Introduction. In Political Anthropology.
Chicago, Aldine, p. 1-41.

TAUBE, Maria José de M.

- 1986 De migrantes a favelados; estudo de um
processo migratório. Campinas, Ed. da
Unicamp.

TURNER, Victor W.

- 1957 Schism and continuity in an African society.
Manchester University Press.
- 1974 Dramas, fields, and metaphors; symbolic
action in human society. Ithaca/Londres,
Cornell University Press.

VALLADARES, Lícia do Prado

- 1978 Favela, política e conjunto residencial.
In BLAY, E. A., org. A luta pelo espaço.
Petrópolis, Vozes, p.109-124.

VAN VELSEN, J.

- 1987[1967] A análise situacional e o método de estudo
de caso detalhado. In FELDMAN-BIANCO, B.,
org. Antropologia das sociedades
contemporâneas - métodos. São Paulo, Global,
p.345-374.

VILACA, M. V. e ALBUQUERQUE, R. C.

- 1988[1965] Coronel, coronéis. Rio de Janeiro, Tempo
Brasileiro/ Ed. da Universidade Federal
Fluminense.

VINCENT, Joan

- 1978 Political anthropology: manipulative strategies. *Annual Review of Anthropology* 7:175-194.

WEFFORT, Francisco C.

- 1978 *O populismo na política brasileira*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- 1989 Marx, política e revolução. In WEFFORT, F. C., org. *Os clássicos da política*. São Paulo, Ática, v.2, p.225-251.

WOLF, Eric

- 1956 Aspects of group relationships in a complex society: Mexico. *American Anthropologist*, 58:1065-1078.
- 1966 Kinship, friendship, and patron-client relations in complex societies. In BANTON, M., org., *The social anthropology of complex societies*. Londres, Tavistock.

ZALUAR, Alba

- 1982 A política e os políticos segundo os pobres urbanos. *Revista do PMDB*. Rio de Janeiro.
- 1985 *A máquina e a revolta: as organizações populares e o significado da pobreza*. São Paulo, Brasiliense.