

volume

15

Dezembro / 2009  
ISSN 1516-2095

# História em revista

revista do núcleo de documentação histórica

*para casamentos, baptizava casamentos, bapti-  
sados e baptizes. É o único depositário da ul-  
tima Guarana Espumante e do excelente choco-  
lati Laeta, fabricados em S. Paulo pelos Srs. Zo-  
notta Leãoiro & Cia. A Confeitaria Brasil foi  
Casa de primeira ordem  
especialidade em doces  
para casamentos, bapti-  
sados e baptizes. É  
a única depositária da ul-  
tima Guarana Espumante  
e do excelente choco-  
lati Laeta, fabricados em  
S. Paulo pelos Srs. Zo-  
notta Leãoiro & Cia.  
A Confeitaria Brasil foi*





**Obra publicada pela  
Universidade Federal de Pelotas**

Reitor: Prof. Dr. Antonio Cesar  
Gonçalves Borges  
Vice-Reitor: Prof. Dr. Manoel Luiz  
Brenner de Moraes

Pró-Reitor de Extensão e Cultura: Prof. Dr. Luiz Ernani  
Gonçalves Ávila  
Pró-Reitora de Graduação: Prof. Dra. Eliana Póvoas Brito  
Pró-Reitor de Pesquisa e Pós-Graduação: Prof. Dr.  
Manoel de Souza Maia  
Pró-Reitor Administrativo: Eng. Francisco Carlos Gomes  
Luzzardi  
Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento: Prof. Ms.  
Élio Paulo Zonta  
Pró-Reitor de Recursos Humanos: Admin. Roberta  
Trierweiler  
Pró-Reitor de Infra-Estrutura: Mario Renato Cardoso  
Amaral  
Pró-Reitora de Assistência Estudantil: Assistente Social  
Carmen de Fátima de Mattos do Nascimento  
Diretor da Editora e Gráfica Universitária: Prof. Dr.  
Volmar Geraldo da Silva Nunes  
Gerência Operacional: Carlos Gilberto Costa da Silva

**CONSELHO EDITORIAL**

Profa. Dra. Carla Rodrigues | Prof. Dr. Carlos Eduardo  
Wayne Nogueira | Profa. Dra. Cristina Maria Rosa | Prof.  
Dr. José Estevan Gaya | Profa. Dra. Flavia Fontana  
Fernandes | Prof. Dr. Luiz Alberto Brettas | Profa. Dra.  
Francisca Ferreira Michelon | Prof. Dr. Vitor Hugo Borba  
Manzke | Profa. Dra. Luciane Prado Kantorski | Prof.  
Dr. Volmar Geraldo da Silva Nunes | Profa. Dra. Vera  
Lucia Bobrowsky | Prof. Dr. William Silva Barros

**INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS**

*Diretor:* Prof. Dr. Fábio Vergara Cerqueira  
*Vice-Diretor:* Prof. Dr. Jabr Hussein Deeb Haj Omar

**NÚCLEO DE DOCUMENTAÇÃO HISTÓRICA**

*Coordenadora:*

Profª Dra. Beatriz Ana Loner

*Membros do NDH:*

Prof. Dr. Adhemar Lourenço da Silva Jr.

Profª Dra. Beatriz Ana Loner

Profª Dra. Elisabete Leal

Profª Dra. Lorena Almeida Gill

Prof. Ms. Mario Osorio Magalhães

Prof. Dr. Paulo Ricardo Pezát

*Técnicos Administrativos:*

- Paulo Luiz Crizel Koschier

- Ivoni Fuentes Motta

**HISTÓRIA EM REVISTA** – Publicação do Núcleo de  
Documentação Histórica

*Comissão Editorial:*

Profª Dra. Beatriz Ana Loner

Profª Dra. Lorena Almeida Gill

Prof. Dr. Paulo Ricardo Pezát

*Conselho Editorial:*

Profª Dra. Helga I. Landgraf Piccolo (UFRGS)

Prof. Dr. René Gertz (UFRGS) (PUCRS)  
Prof. Ms. Mario Osorio Magalhães (UFPEL)  
Prof. Dr. Temístocles A. C. Cezar (UFRGS)  
Profª. Dra. Beatriz Teixeira Weber (UFSM)  
Profª. Dra. Maria Cecília V. e Cruz (UFBA)  
Prof. Dr. Marcelo Badaró Mattos (UFF)  
Profª. Dra. Joan Bak (Univ. Richmond – USA)  
Prof. PhD Pablo Alejandro Pozzi (Universidad de Buenos  
Aires).  
Prof. Tommaso Detti (Università Degli Studi di Siena)

*Editora:* Profa. Dra. Beatriz Ana Loner  
*Editoração e Capa:* Paulo Luiz Crizel Koschier

**Editora e Gráfica Universitária**

R Lobo da Costa, 447 – Pelotas, RS – CEP 96010-150 |  
Fone/fax: (53)3227 8411  
e-mail: editora@ufpel.edu.br

**Impresso no Brasil**

*Edição:* 2009

ISSN – 1516-2095

*Tiragem:* 300 exemplares

**Dados de catalogação na fonte:**

Ayde Andrade de Oliveira - CRB - 10/864

História em revista / publicação do Núcleo de  
Documentação Histórica. Instituto de  
Ciências Humanas. Universidade Federal de  
Pelotas. v.15, (dez. 2009). – Pelotas: Editora  
da UFPel, 2009.  
1v.

Atual  
ISSN 1516-2095

1. História - Periódicos. I. Núcleo de  
Documentação Histórica. Instituto de Ciências  
Humanas. Universidade Federal de Pelotas.

CDD 930.005

IMAGEM DA CAPA: Engenho São Gonçalo,  
posteriormente Frigorífico ANGLÓ (atual Reitoria da  
UFPel) – Álbum de Pelotas de 1922.

**Indexada pela base de dados Worldcat  
Online Computer Library Center**

**PEDE-SE PERMUTA  
WE ASK FOR EXCHANGE**

**UFPel/NDH/Instituto de Ciências Humanas**

Rua Cel. Alberto Rosa, 154

Pelotas/RS - CEP: 96010-770

Caixa Postal 354

Fone: (53) 3284 – 5523 (r. 204)

Fone/Fax: (53) 3278-6765

<http://www.ufpel.edu.br/ich/ndh>

*e-mail:* ndh@ufpel.edu.br

# DEMOCRACIA PARTICIPATIVA E LUTAS POR MORADIA EM DIADEMA (1983-1996)

PARTICIPATORY DEMOCRACY AND WRESTLING FOR HOUSING IN DIADEMA  
(1983-1996)

Joana Darc Virgínia dos Santos<sup>1</sup>

---

**Resumo:** A demanda social por infra-estrutura básica em habitação e a necessidade de organização espacial da cidade gerou uma série de desdobramentos na constituição do espaço urbano de Diadema. Entre 1983-1996, a cidade teve a frente da administração pública três gestões do Partido dos Trabalhadores que propuseram a implantação da participação popular direta na gestão pública. Neste artigo serão analisadas as propostas de participação popular elaboradas pelas três gestões petistas em Diadema, no período de 1983 a 1996, e como efetivamente os sujeitos, membros dos movimentos de luta por moradia participaram da elaboração e efetivação de políticas públicas na área da habitação. Destas relações e conflitos foram criados os mecanismos que propiciaram a implantação do Plano Diretor naquela cidade em 1994.

**Palavras-chave:** Lutas por moradia; participação popular; políticas públicas; urbanismo;

---

## Introdução

A cidade de Diadema está localizada na região sudeste do Brasil, entre São Paulo e São Bernardo do Campo a 17 quilômetros da capital, na área hoje conhecida como ABCD paulista, possui uma superfície de 30,7 quilômetros quadrados com 7,06 KM<sup>2</sup> do território definido como área de preservação ambiental pela proximidade com a represa Billings. Até meados de 1940 a região era chamada de Vila Conceição e tinha como atividades econômicas a produção de tijolos, móveis e pequeno comércio que sobrevivia graças ao trânsito de pessoas em busca de lazer na represa Billings.

Com a inauguração da Via Anchieta em 1947 uma série de indústrias, principalmente automobilísticas, se instalaram entre São Bernardo do Campo e Diadema. Em 1952, quando Diadema era distrito de São Bernardo do Campo, foi instalada a primeira indústria em território hoje diademense, a IMBRA S. A. Indústria Química que, entre 1957 e 1958, passou a fabricar matéria prima para indústrias de plástico.

---

<sup>1</sup> Mestre em História (PUCSP). E-mail: joana\_dvs@yahoo.com.br

Nas décadas de 70, 80 e 90 a necessidade de mão de obra para as novas fábricas, e posteriormente comércios e serviços propiciou um grande aumento populacional na região. Migrantes das regiões Sudeste e Nordeste chegaram em grande número para compor os trabalhadores das indústrias automobilísticas, de autopeças e das indústrias químicas da região que hoje chamamos de Grande ABCD paulista. Milhares de pessoas deixaram suas cidades de origem em busca de melhores condições de vida, envolvidas pelas histórias promissoras contadas por conhecidos (as), familiares e mídia, a respeito do desenvolvimento econômico das cidades do Estado de São Paulo. A busca pelo sonho de se estabelecerem em cidades com ofertas de empregos, cujos salários possibilitassem a reprodução material da vida, aliada ao desejo de reorganização dos laços de sociabilidade, trouxeram ao ABCD Paulista muitos familiares e amigos dos primeiros (as) migrantes.

Grande parte dos Migrantes encontrou na ocupação de áreas vazias, uma alternativa possível para estabelecer moradia, diante do desemprego e baixos salários. Muitas pessoas que chegaram a partir do final da década de 60, em Diadema, sem condições de realizarem suas necessidades de moradia pelo mercado formal, ocuparam de forma precária terrenos sem uso, construindo suas casas com compensados e madeirites. Alguns destes terrenos pertenciam a empresas que, por algum motivo, não fixaram ali suas instalações, conforme previsto quando a área foi recebida por doação ou adquirida em um sistema de incentivos fiscais. Os sujeitos “semi ou não-qualificados” profissionalmente, que chegaram as cidades do grande ABCD Paulista na década de 80 encontraram ofertas de empregos precários nas empresas de autopeças, subsidiárias das montadoras.

O processo de “favelização” em Diadema expressa, portanto, o movimento geral de depauperação dos centros urbanos brasileiros em decorrência da crise que se abateu sobre o país nos anos de 1989 e 1990 e que se caracterizou, conforme a documentação, pelas seguintes características: a emigração das áreas rurais para as áreas urbanas devido à precarização das condições de vida nas áreas rurais e intenso processo de industrialização nos grandes centros, a desigualdade e exploração no trabalho, o arrocho salarial, a alta rotatividade nos empregos, o desemprego e tempo de locomoção da casa ao trabalho.<sup>2</sup>

Segundo o censo de 2006, a cidade possui 357 mil habitantes e uma das maiores densidades demográficas do país, ou seja, 10.167 hab/km<sup>2</sup>. Diadema é

---

<sup>2</sup> Documento: PMD. *Documento base do I encontro municipal de habitação*. Diadema: 1993, p. 3.

até hoje conhecida como Cidade Vermelha, pelo adensamento de habitações inacabadas mantendo expostos os tijolos vermelhos que a compõem. Esta paisagem expressa a construção de modos de vida condicionados a uma certa organização do espaço social, estruturada de forma relacional pelos que detêm os meios de produção, que segrega os sujeitos a partir da posição que estes ocupam no processo produtivo.

### **O Partido dos Trabalhadores em Diadema**

O recorte temporal proposto, 1983 à 1996, remonta ao período das três gestões consecutivas cujo prefeito eram vinculados ao Partido dos Trabalhadores em Diadema. Momento em que as urgentes demandas por habitação na cidade foram colocadas como prioridade pelas três gestões, cada uma com características específicas, mas com traços comuns a uma organização estatal sob as conseqüências do capitalismo excludente e hipertardiado em pleno processo de instalação da chamada reestruturação produtiva no Brasil<sup>3</sup>. Trata-se também da primeira prefeitura administrada pelo PT, cuja formação tem como referência o ABCD paulista na atuação do Sindicato dos Metalúrgicos<sup>4</sup>.

O PT reuniu em sua composição, diferentes movimentos sociais, com diversas orientações ideológicas, mas ao se instituir como partido se propõe a abarcar conteúdos de reivindicação de diversos setores trabalhistas para defender e realizar esses conteúdos no sistema político vigente.

Os movimentos de luta por moradia em Diadema são grupos que se organizam pela efetivação do direito a habitação. Inicialmente diversos grupos em vários pontos da cidade se reuniam em garagens, calçadas, botecos para conversarem sobre de que forma poderiam suprir suas necessidades básicas de sobrevivência.

A demanda social por infra-estrutura básica em habitação e a

---

<sup>3</sup> Segundo ALVES (2000) reestruturação produtiva significa a implantação de novas tecnologias e formas de organizar a produção social capitalista, como nova ofensiva do capital sobre o trabalho no processo de mundialização do capital.

<sup>4</sup> O Sindicato dos Metalúrgicos (SM) foi criado em 1933, aglutinando os metalúrgicos de toda a região do ABC paulista, pela luta de melhores condições de trabalho e salários. Com a instalação da indústria automobilística no ABC em 1959, houve a divisão do Sindicato em SM São Bernardo e SM Diadema. Em 1993 houve a reunificação dos sindicatos e a incorporação do SM Santo André formando o SM do ABC paulista.

necessidade de organização espacial da cidade teve uma série de desdobramentos na constituição do espaço urbano em Diadema. O Plano Diretor da cidade foi elaborado em 1994 com o objetivo de orientar as ações para ordenamento do uso do solo e responder à demanda da população de Diadema por serviços básicos e que chegavam ao centro do poder público através dos canais de participação popular que significavam estratégias de canalização das demandas sociais que consistiam em levar a população a indicar suas necessidades básicas, disputar prioridades por bairros ou regiões, alinhando-as em ordem decrescente, as quais eram incluídas no rol de investimentos a serem efetuados ao longo do ano pelo poder executivo, no caso a prefeitura.

### **A Democracia Participativa na teoria**

Segundo análise de Villas-Bôas (2005) o PT procurou implementar na Cidade de Diadema um aprofundamento da Democracia Participativa, estabelecendo canais de participação popular na gestão pública com o objetivo de fortalecer o poder local. O conceito Democracia Participativa é explicitado por Villas-Bôas como exercício direto da população na gestão pública para a construção de novos instrumentos de ação que propiciem emergir para a discussão os diferentes interesses dos “diversos atores sociais”, propiciando transparência às ações governamentais.

Segundo Celso Daniel (1995) que, além de professor universitário e autor, também foi prefeito de Santo André pelo Partido dos Trabalhadores, para a construção de administrações democráticas é necessário o estabelecimento de uma nova identidade com mudanças nas relações entre moradores da cidade e poder público, com prevalência do processo participativo. Outra ação a ser empreendida é a reforma administrativa com o objetivo de operacionalizar o aparelho burocrático do Estado propiciando a realização das demandas com mais eficiência e de forma democrática. Daniel analisa que as administrações públicas historicamente priorizaram o investimento e a capacitação de recursos segundo interesses privados e corporativos, portanto uma administração que se pretenda democrática deve inverter a lógica de prioridades, investindo em ações de interesses públicos. Para Daniel (1994), os canais de participação popular propiciam aos movimentos sociais o alcance de direitos. Mesmo quando estes não estão deliberando diretamente, a partilha do poder ocorre quando os membros da administração pública, decidem pressionados pelas demandas populares. Tal lógica argumentativa, nos remete aos preceitos habermasianos que,

antagonicamente a Marx, considera o Estado como condicionador da vida humana. Este autor, sobre a participação direta da população na gestão pública retoma o princípio Kantiano de que a razão emana dos sujeitos. A teoria do Agir-Comunicativo de Habermas (2002) é uma elaboração filosófica que parte do plano ideal para realizar aplicação prática. Segundo sua análise, vivemos em um dado estágio de desenvolvimento do capital organizado em que não existem contradições, apenas posições lingüísticas que quando postas em interação se reelaboram pelo bem comum. Através do exercício da Ética Procedimental, proposta por Habermas, os sujeitos chegariam a forma mais eficiente sobre como decidirem. Partindo da ideia de que o “como fazer” nos procedimentos democráticos é imprescindível para o alcance da isonomia, devem participar do processo decisório todos e todas sobre os (as) quais incidirão as decisões. Apenas os membros da comunidade a partir das experiências e ponderações mútuas poderiam efetivamente escolher meios e formas para decidirem. Segundo esse princípio, é possível atingir a valores válidos para todos os membros da comunidade a partir das experiências dos mesmos. A validade universal seria atingida por meio da racionalidade pelas vias da experiência pessoal. Uma lei é validada quando ao mesmo tempo os “parceiros do direito” são autores e destinatários do direito. Para Habermas, a linguagem é o marco distintivo do homem sobre os outros animais. Como ato de fala, a linguagem tem o poder de criar algo diferente do que existia. O *telos* da linguagem, segundo Habermas, é o consenso que só não é atingido quando o Sistema, mundo das necessidades, se sobrepõe a articulação do Mundo da Vida.

Para Habermas o Estado Democrático, resultado do desenvolvimento do capitalismo, necessita ser aperfeiçoado para atender aos interesses da população, garantindo a equanimidade aos cidadãos.

Villas-Bôas, seguindo os mesmos preceitos, afirma que historicamente a organização do Estado forjou “uma máquina administrativa centralizada, burocratizada e inoperante, incapaz de responder as exigências que o processo de participação da sociedade na gestão apresenta”. Portanto, a descentralização do Estado a partir dos canais de participação popular seria um caminho para instrumentalizar o “gerenciamento dos conflitos entre os diversos interesses sociais” (VILLAS-BÔAS, 1996, p. 1-2).

### **A partidarização das lutas sociais em Diadema**

A proposta de participação popular foi muito difundida no Brasil a partir das ações das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs) organizadas por

membros da Igreja Católica influenciados por teóricos de base marxista, durante o período em que a administração pública federal estava sob intervenção dos militares. As ações das CEBs pautavam-se pela mobilização, educação e conscientização da população com o objetivo de sensibilizá-las para que elaborassem, reivindicassem e implantassem propostas para os seus problemas cotidianos, valorizando a ação independente das esferas governamentais. Coexistiam na organização das CEBs sujeitos que divergiam quanto a posicionamentos políticos e formas de ação. O que propunha a unificação da organização era a convivência comunitária e o compartilhar de experiências e conhecimentos na luta pelas demandas sociais (MAINWARING, 1989). A partir dessa proposta de mobilização popular, vários movimentos autônomos surgiram como ações de luta, dentre os quais se salientaram os movimentos de alfabetização de adultos, organizados por trabalhadores e intelectuais ligados a organizações populares, que propunham aos alfabetizados que se imbuíssem da tarefa de multiplicar o conhecimento emancipador, alfabetizando a partir de metodologia baseada nas propostas pedagógicas de Paulo Freire, valorizando o conhecimento acumulado por cada pessoa durante o processo de educação. Nas gestões petistas este movimento passou à institucionalidade, recebendo a denominação de Movimento de Alfabetização de Adultos (MOVA). Em São Paulo, Diadema e outras cidades, os movimentos de alfabetização foram cooptados para a esfera da administração pública que passou a administrar sua organização com elaboração de cartilhas que padronizavam a metodologia de ensino e contratação de educadores (as) com o pagamento de uma bolsa auxílio.

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

A formação do PT, cuja base de referência é o ABCD paulista a partir da expressão assumida durante o período de greves 1978-1980, contou com diferentes movimentos sociais que, devido às divergências ideológicas, inclusive competiam entre si (SADER, 1988). Estas diferentes tendências formaram no PT agrupamentos que disputaram hegemonia ideológica quanto



à definição de diretrizes. O grupo majoritário que centralizou as decisões do partido até as eleições de 2006, era composto na sua maioria por lideranças sindicais, funcionários públicos e setores da Igreja Católica.

Encontramos na proposta de criação dos Núcleos de Base, como forma de organização das bases do PT, uma estreita ligação com as formas de mobilização realizadas pelas CEBs. A implantação dos Núcleos de Base tinha por objetivo estabelecer ligação entre a direção do partido e suas bases de apoio a fim de que os segundos pudessem decidir sobre as diretrizes do partido, assim os membros do PT se obrigariam a manter a atuação direcionada aos interesses da classe trabalhadora. Os Núcleos de Base, inicialmente se constituíam como espaços de educação, conscientização e articulação política, mas gradativamente, na medida em que o partido passou a priorizar a atuação política voltada para disputar espaços nas administrações públicas, tais comitês passaram a atuar como células eleitorais<sup>5</sup>.

Durante o processo de organização da campanha política municipal em Diadema em 1982, os candidatos petistas assinaram uma Carta de Compromissos lavrada em cartório. Nesta carta constam algumas diretrizes quanto à proposta de representação do PT em Diadema em que os candidatos a cargos eletivos se comprometeram entre outras ações: renunciar aos direitos de decisão de atribuição do cargo eletivo em favor dos Conselhos Municipais de Base, dedicarem-se igualmente ao exercício dos mandatos e movimentos populares e realizarem doação de metade dos salários para o diretório municipal. A punição para aqueles que não seguissem essas diretrizes, conforme registro na Carta de Compromissos, era a expulsão do partido.<sup>6</sup> A proposta de instituição dos Conselhos de Bases foi alicerçada na organização dos Núcleos de Base, divididos por domicílio eleitoral.

Após a conquista da Prefeitura de Diadema, em 1983 os Núcleos de Base se desarticularam e ficaram sem atuação. Inúmeras tentativas de reorganização destes Núcleos foram realizadas, principalmente em momentos de crise de legitimação da gestão de Gilson Meneses devido aos inúmeros conflitos, tanto com o diretório do partido em Diadema, quanto com o diretório estadual e a executiva nacional. Tais conflitos, aparentemente,

---

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

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

versaram sobre a atuação da administração de Meneses que foram consideradas em desacordo com as diretrizes do PT, sobre filiações de sujeitos cuja atuação destoava dos princípios do partido, mas uma análise mais detalhada revela as disputas por uso dos poderes conferidos pela conquista da Prefeitura de Diadema em um momento em que o partido não havia alcançado ainda um número expressivo de representantes eletivos, com a eleição de apenas oito deputados federais, doze deputados estaduais, duas prefeituras e cento e dezessete vereadores (MENEGUELLO, 1989, p. 125).

### **Democracia Participativa na primeira experiência petista: impasses e redefinições.**

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

Com os insucessos de organização dos Conselhos de Base foram implantados outros espaços de participação popular, agora aglutinadas por área de atuação como foi o caso da Comissão Municipal de Favelados (CMF) e das Comissões Internas de Urbanizações (CIUs), sobre as quais nos deteremos mais profundamente.

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

Segundo Simões (1992, p. 79) a CMF iniciou sua organização a partir das ações do MDF em Diadema, impulsionados pelas vitórias parciais do Movimento contra a ação de despejo dos moradores do Jardim União movida pelo advogado do proprietário da área ocupada. Com o intuito de efetivar uma ação mais específica em Diadema em 1980, os membros do MDF identificaram a necessidade de organizar um movimento composto por

sujeitos que residiam nesta cidade em terrenos considerados irregulares, para reivindicarem junto ao poder público municipal a posse dos terrenos e a implantação de infra-estrutura básica, fundando assim o CMF. O prefeito municipal de Diadema, no momento de inserção do CMF na cidade, era Lauro Michels, que não recebeu seus representantes. A falta de efetividade das ações da CMF levou ao esvaziamento do movimento.

Quando Gilson Meneses assumiu a Prefeitura de Diadema em 1983, realizou contato com os membros da CMF e propôs a realização de reuniões regulares do Conselho, com o objetivo de discutir as ações de urbanização necessárias à cidade e a mobilização da população por núcleos para a criação das CIUs. Havia diretrizes distintas quanto ao caráter dos conselhos e comissões a serem implantados em Diadema durante gestão de Gilson Meneses 1983-1988. Os membros do diretório do PT de Diadema propunham a organização de conselhos a partir dos Núcleos de Base, apresentados como grande diferencial do PT em relação aos outros partidos políticos, pela proximidade com os movimentos sociais. Segundo documento preliminar de elaboração do Programa do Partido, os Núcleos de Base articulariam a diversidade de interesses dos diversos movimentos sociais na elaboração do Programa de governo<sup>7</sup>. Gilson Meneses e os membros do PT estadual e nacional propunham instituições de conselhos de caráter comunitário, organizados por bairros e compostos por moradores.

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

O conceito “auto-organização” utilizado nos documentos oficiais refere-se à compreensão da resposta dos moradores frente às propostas elaboradas pelos técnicos da Prefeitura. As assistentes sociais realizavam reuniões com os moradores organizados por núcleos com o objetivo de apresentarem a proposta de urbanização elaborada pela Prefeitura. Os sujeitos que concordavam e se apropriavam das propostas de intervenção da Prefeitura articulavam novos encontros, convidando mais moradores para discutirem todas as ações necessárias ao processo de urbanização. O objetivo dos

---

<sup>7</sup> Documento interno do Partido dos Trabalhadores de 10/02/1980, que trata sobre os pontos de construção para elaboração do programa.

encontros era o alcance do consenso. A orientação que os técnicos da Prefeitura tinham para resolver impasses e conflitos era a retomada de encontros até o alcance do consenso. Nos momentos de grande tensão em que os conflitos não eram passíveis de negociação, o prefeito usava de seu prestígio para negociar soluções, embora procurasse evitar situações em que tivesse que se posicionar contrariamente aos munícipes<sup>8</sup>.

O procedimento de uso da autoridade conferida pelo cargo para solucionar conflitos pela posse e uso da terra em Diadema foi repetidamente utilizado durante as três gestões petistas, como identificamos no caso da negociação do Projeto Sanko, analisado a seguir.

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

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

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

---

<sup>8</sup> Um exemplo de intervenção de Gilson Meneses nos processos de negociação de interesses conflitantes é o caso da demarcação de lotes que padronizava o tamanho das áreas a serem ocupadas pelas famílias. Ver: SIMÕES(1992, p. 151) .Simões cita o caso do morador que ocupava uma área maior que os demais e que a utilizava para o plantio de hortaliças. Este não considerava justo redistribuir território que considerava ser seu devido ao uso e posse. Depois de uma ocupação da área, como estratégia para forçar a remarcação, o morador citado acionou vereadores e a Sociedade Amiga do Bairro para intermediar o conflito. Estabelecida nova hierarquia de negociação o Prefeito interveio negociando a redistribuição do terreno.

exposição de planos de ação elaborados pelos técnicos da prefeitura para apreciação da população que colocava ou não impedimentos para execução<sup>9</sup>.

As ações da CMF estavam limitadas pelo aparato burocrático da Prefeitura. Os encaminhamentos da CMF passavam pela aprovação dos funcionários da prefeitura que analisavam a viabilidade financeira e de execução das propostas. Até para se reunirem os conselheiros necessitavam se adequar a normatização imposta pelos membros da Prefeitura, já que utilizavam para esse fim o espaço do auditório do Paço Municipal.

Durante a negociação entre a CMF e a equipe do Programa de Urbanização de Favelas sobre a estratégia de regularização das áreas, uma série de divergências impediu que se chegasse a um consenso que possibilitasse a implantação de um projeto comum. Parte das pessoas que participavam da CMF era favorável à compra das áreas pelos moradores e tinham apoio do Prefeito, enquanto a equipe do PUF era favorável à definição de uma legislação prévia, o que posteriormente veio a consolidar-se como Concessão de Direito Real de Uso. A solução encontrada pela equipe do PUF para o impasse foi expulsar as lideranças "autoritárias" da CMF e substituí-las por sujeitos afinados com a proposta da Secretaria (Simões, 1992, p. 154).

A pressão dos conselheiros para a aprovação da CDRU, articulando o comparecimento da população em peso na Câmara Municipal foi considerado, pelos membros da administração Municipal, um grande avanço na perspectiva da participação popular em Diadema (DIADEMA, 2001). No entanto, conforme pesquisa acerca da participação dos moradores em movimentos sociais, realizada no primeiro ano da gestão de Gilson Meneses em Diadema, "um número significativo de pessoas" não participava dos conselhos e comissões instituídos e não tinham conhecimento sobre as ações da Prefeitura. Diferentemente do que apregoavam as lideranças do PT na região, a população relacionava-se com a Prefeitura a partir de seus interesses individuais, e muitas pessoas se dirigiam aos órgãos municipais em busca de dinheiro, comida, emprego e outros tipos de assistência.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Os documentos internos que orientaram ação dos técnicos da PUF indicam detalhamentos sobre o processo de organização da comunidade para implantação da urbanização. Maria Helena Moreira Alves em documento elaborado para o XIII Congresso Internacional de Estudos Latino-americanos em 1983, intitulado *Diadema: uma experiência de governo popular em um contexto autoritário*, detalha o processo de implantação da Pedagogia Participativa proposta pelo PUF.

<sup>10</sup> ALVES, Maria Helena Moreira. *Diadema: on experience of popular government within na authoritarian context*. XII International Congress of the Latin American

As dificuldades de diálogo e consequentes morosidades nos processos de urbanização levaram Gilson Meneses a propor em 1984 a transferência do Programa de Urbanização de Favelas para o Departamento de Promoção Humana (Assistência Social) com a justificativa de ampliar a colaboração entre assistentes sociais e a equipe de urbanização e que o novo prédio acomodaria melhor os funcionários.

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

O Planejamento estava cheio de teorias, e administração tem que ser na base do feijão com arroz, ou seja, tudo muito simples e rápido. (...) Se não há plano de governo, a culpa é do Planejamento, porque era quem tinha obrigação de fazer. (...) Não posso aplicar o programa do PT integralmente à administração (SIMÕES, 1992, p. 65).

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

A partir das novas diretrizes de ação da gestão 1983-1988, houve coibição violenta às tentativas de ocupações de terras em Diadema, como o caso da ocupação dos terrenos circunvizinhos ao núcleo Santa Maria. Gilson Meneses declarou que a cidade não tinha mais espaços para favelas, mas que as coerções violentas aos movimentos de luta por moradia foram realizadas sem

sua convivência. (SIMÕES, 1992:166) Apenas em 1988 o PUF retornou a gerência do Departamento de Planejamento como tentativa de reaproximação do Prefeito com a população.

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

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

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

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

Os instrumentos elaborados no âmbito governamental mesmo teoricamente elaborados como uma proposta progressista, foram utilizados

para cerceamento da participação da população na administração pública, ora cooptando a população, incorporando-os na execução de políticas públicas em habitação elaboradas pelos representantes da Prefeitura, ora limitando as possibilidades de implementação das reivindicações populares.

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

### **A Democracia Participativa na forma de lei**

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

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

Além da facilitação do acesso ao insumo básico para a moradia, que é terra, a assistência técnica necessária e o fornecimento de financiamentos, deve o Poder Público acolher e incentivar a participação da população na co-gestão do problema habitacional e para tanto, deve fomentar a participação popular organizada. Forma bem interessante de atuação popular organizado no campo da moradia são as associações ou cooperativas, que devem buscar, integradamente com o Poder Público, os meios necessários ao equacionamento da questão. (DIADEMA, 1990, p. 3)

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



Conforme a lei que dispõe sobre a criação do Conselho Deliberativo do FUMAPIS<sup>11</sup>, este era composto pelos chamados Membros Natos que eram (a) Presidente do Conselho e Secretário (a) Executivo, cargos respectivamente ocupados pelo (a) Diretor (a) do Departamento de Planejamento Habitacional e Chefe da Divisão de Planejamento Habitacional, os dois mais altos cargos decisórios da Secretaria de Habitação. O presidente do Conselho como atribuição do cargo, presidia e orientava os debates; tinha direito ao voto e em caso de empate decidia favoravelmente a questão que considerasse mais relevante; requisitava estudos, informações e documentos necessários às tomadas de decisões; autorizava a realização de sessões extraordinárias com o quorum mínimo de três pessoas, desde que um dos presentes fosse representante das associações.

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

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

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

O Conselho Deliberativo do FUMAPIS, conforme legislação<sup>12</sup> tinha por função aprovar diretrizes, normas e usos para a gestão do fundo; fiscalizar a aplicação do fundo. Todas as solicitações de “pedido de vista da matéria objeto de deliberação do Conselho” necessitavam de aprovação do Presidente, com recomendação registrada em regimento interno para que este consulte o Conselho.

---

<sup>11</sup> Lei municipal 1093/91 com regulamentação pelo Decreto 3966.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

A relação entre os movimentos sociais e a real prática participativa alegada pelo governo petista se manifesta exemplarmente no episódio da escolha dos representantes deste Conselho. Em reunião realizada no anfiteatro do Paço Municipal às 15h 30min, no dia dois de março de 1991<sup>13</sup>, foram discutidas as indicações para as candidaturas ao Conselho Deliberativo do FUMAPIS. Compareceram nesta reunião representantes de movimentos de luta por moradia, dentre estes alguns fizeram uso da palavra e teceram considerações sobre a iniciativa da criação do Conselho, assim como fizeram as indicações de candidatos (as) para sua composição. O Arquiteto Lício Gonzaga Lobo Junior e Rosana Denaldi representando a Prefeitura explicitaram as normas de funcionamento do FUMAPIS e Conselho, cujas implantações significavam, segundo os citados, uma forma “alternativa” na luta pela moradia considerando as diferentes condições de habitabilidade em Diadema. Durante a reunião alguns representantes de movimentos contaram sobre a trajetória das associações de que participavam, e considerando que o FUMAPIS potencialmente se apresentava como um importante espaço de deliberação e encaminhamento das propostas de políticas públicas na área da habitação, propuseram os nomes de seus representantes para participarem das eleições para o Conselho Deliberativo.

Apesar das inúmeras reuniões, o primeiro Conselho Deliberativo do FUMAPIS foi eleito em 1991<sup>14</sup> e tomou posse apenas em 1994 para um mandato de dois anos, cujos conselheiros (as) eleitos (as) foram: Aceli Pereira dos Santos pelo Núcleo Habitacional União, João Pereira da Silva do Núcleo Habitacional 15 de julho, Antonio Alves pelo Núcleo Habitacional, Maria Cândida de Oliveira, Geraldo de Melo pela Associação de Luta por Moradia por Mutirão de Vila Nogueira e Antonia Aparecida Finotti Moreira pela ALUMO.

Segundo depoimento de Edmundo, participante da Associação de Luta por Moradia Unidos da Leste (ALMUL), sobre o primeiro mandato dos conselheiros do FUMAPIS: “foi criado esse Conselho, mas um Conselho inútil, que não fazia nada, que não se discutia porque não era vontade do prefeito (ALMEIDA, et. al. , 1997, p. 72).”

Edmundo explicita os desafios práticos da pretensa autonomia da participação popular restrita aos instrumentos de interlocução criados segundo

---

<sup>13</sup> Documento: *Ata de eleição de conselheiro do FUMAPIS*. Diadema: 02.03.1991.

<sup>14</sup> Documento: Portaria nº 175, de 26 de junho de 1991 que solicita publicação dos indicados natos e designados do Prefeito e Secretaria e os eleitos representantes das associações aos cargos do Conselho Deliberativo do FUMAPIS.

a organização burocrática do Estado. As discussões e deliberações tratadas no Conselho estavam submetidas aos tramites legais acessíveis aos membros da administração municipal que fizeram uso das informações privilegiadas, limitando a ação dos conselheiros, segundo as necessidades de organização do poder público.

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

O FUMAPIS efetivamente, existiu apenas no papel, pois as verbas utilizadas para a realização das obras de urbanização eram provenientes do orçamento municipal e dos pagamentos realizados pela população por implantação de infra-estrutura, o que limitou a ação dos (as) conselheiros (as). No último ano da gestão de José de Filippi Junior (1996), pela primeira vez foi possível deliberar sobre os valores do Fundo, tendo sido transferido dinheiro proveniente dos pagamentos realizados pela população pelo Plano Comunitário de Pavimentação para o Fundo (VILLAS-BÓAS (1995, p. 9). Em análise sobre a atuação dos dois mandatos do Conselho Deliberativo do FUMAPIS, Edmundo afirmou:

O Conselho do FUMAPIS ele é exatamente um Conselho para gerenciar, não é só deliberativo. (...) deliberar só aquilo que a administração quer. (...) Aí, eu retribuo (sic: atribuo) esse erro não só a administração, mas eu acho que nós mesmos enquanto liderança de movimento, que era conselheiro do FUMAPIS também, porque a gente cobrava, mas não agia. Porque o Conselho do FUMAPIS é um órgão que tem poder, se a administração não tá fazendo aquilo que foi deliberado, ele (o movimento) tem até obrigação de entrar na Justiça pra intervir na situação. E isso a gente não fez até por entender que era uma prefeitura democrática e popular, que com todos os defeitos, mas a gente tava participando da discussão (ALMEIDA, et. al., 1997, p. 73).

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

A gente acha que na administração do Filippi teve muita cooptação de liderança. Liderança que também não tá preparada para discutir a questão do movimento enquanto movimento, do movimento como um todo. (...) Olha, isso acontece, aliás acho que não foi só na gestão do Filippi, foram em todas que passaram, pelo menos as que eu participei. Acho que primeiro as pessoas tentam pegar as

pessoas pela barriga. Um monte de lideranças, às vezes, precisa de um emprego, então, geralmente, a administração oferece lá um emprego. Oferece um biquinho prá fazer aqui e acolá, e essas lideranças já não se juntam com aqueles que querem brigar independente do emprego, acho que isso é uma coisa, acho que a interferência política dos vereadores, e aí não só da direita, acho que do PT, também, essa interferência política pelo voto dentro dos movimentos organizados, eu acho que é um fracasso nos movimentos. (...) O vereador precisa de um votinho, e sabe que ele só consegue um votinho, na área se ele estiver de bem com o prefeito. Se ele não estiver de bem com o prefeito, ao invés dele organizar o povo, pro povo cobrar os seus direitos de forma organizada, eles preferem chegar lá prá liderança e fazer conchavo mesmo com a administração prá conseguir uma obrinha e um votinho também, né? (ALMEIDA, et. al., 1997, p. 76).

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

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

de votos durante o processo eleitoral.

### Os debates sobre o Plano Diretor

Em junho de 1993, primeiro ano da gestão de José de Filippi Junior em Diadema pelo PT, foi realizado o I Encontro Municipal de Habitação com a participação de cerca de 800 pessoas<sup>15</sup>, entre elas a nova equipe da Secretaria de Habitação, vereadores, representantes de sindicatos e participantes dos movimentos de luta por moradia. O documento elaborado pelos técnicos da Prefeitura expôs o plano de governo da gestão 1993-1996 para a área da habitação com o estabelecimento de metas para o desenvolvimento de programas de urbanização de favelas, auto-construção, recuperação ambiental e paisagística, financiamento do FUMAPIS e ações comunitárias de integração e “capacitação” dos moradores para gerenciamento das obras em um processo “educativo” de “valorização do trabalho coletivo”. O Encontro foi organizado para envolver os diferentes segmentos sociais da cidade com a proposta de governo. Não houve reelaboração das propostas apresentadas a partir do Encontro<sup>16</sup>.

Após o I Encontro de Habitação uma série de reuniões foram realizadas em 40 núcleos habitacionais para a apresentação da proposta de Plano Diretor elaborada pelos técnicos da Prefeitura. Encontram-se documentos de diagnóstico utilizados para a elaboração do Plano Diretor o documento sem data nomeado *Plano Diretor: verdades e mentiras*. Este documento foi construído para uma fácil compreensão da proposta, utilizando citações de músicas e metáforas para explicitar as mudanças da cidade de Diadema ao longo da história e as necessidades de regulamentar a utilização dos espaços, buscando a legitimação do Plano Diretor junto à população. Transcreveremos aqui alguns trechos do documento a fim de reconstruir e analisar o modo como foram estruturadas as reuniões que antecederam a aprovação do Plano Diretor. O que nos interessa na análise deste documento é compreender a intenção dos membros da administração pública municipal na promoção de encontros de apresentação do Plano Diretor. Ao tratar sobre o que significava a proposta do Plano Diretor, os elaboradores do documento explicitam: “O Plano Diretor é como a consulta do médico que pergunta onde dói, usa uns aparelhinhos de medir pressão, pulsação, respiração e depois diz o que é que o

---

<sup>15</sup> Dados encontrados em SCALLI (1998, p. 6) e VILLAS-BOAS (1995, p. 6)

<sup>16</sup> Conforme SCALLI, (1998, p. 36), “o fato de as reflexões coletivas não terem sido sistematizadas e devolvidas aos movimentos, na avaliação de algumas lideranças populares, diluiu o seu impacto inicial.”

doente tem e o que ele precisa fazer para melhorar. Se o doente segue os conselhos, ele pode sarar (DIADEMA, s.d., p. 2)". Tal metáfora indica que a cidade estava doente e que necessitava de cuidados. O processo de elaboração do Plano não era posto em discussão como um projeto político. Assumido como a forma "consulta do médico" o Plano foi apresentado como um instrumento que reunia conhecimentos, considerações de quem sabia o que era melhor para a cidade e que propunha "não a cura" para os problemas de organização da cidade "mas ajuda(r) a sarar" aos poucos.

A justificativa apresentada no documento citado está pautada na importância do cumprimento da legislação em vigor, a Constituição Federal e a Lei Orgânica do Município. A preocupação com os recursos necessários para a implantação do Plano Diretor foi descrita em forma de diálogo entre duas personagens fictícias que aparecem ao longo do documento. Embora não haja descrição específica de quem seriam estas personagens, seus posicionamentos nos permitem reconhecer que se tratava de um(a) funcionário(a) da Prefeitura que apresentava o Plano a uma pessoa moradora da cidade: "- Mas precisa dinheiro para comprar remédio. E se não tiver? | - Por isso é que o Plano Diretor não faz milagre (DIADEMA, s.d., p. 2)."

Neste trecho, a "política de transparência", adotada pelos representantes petistas do governo municipal mostrando as "gavetas vazias" aparece como justificativa para o não atendimento integral das demandas sociais e solução de todos os problemas da cidade. Analisamos que esta argumentação assume a manutenção da ordem hierárquica de aplicação de verbas definidas pelos administradores municipais, mantendo a lógica que privilegia os investimentos em desenvolvimento econômico e gastos com acordos políticos que incluem pagamentos de comissionados e obras encomendadas.<sup>17</sup>

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

É bom ter asfalto, mas não é bom ter carro correndo prá tudo quanto é lado sem dar sossego e segurança para os pedestres, para as crianças, os idosos, os deficientes físicos, não é? O Plano Diretor pode orientar essas ações, destinar áreas para habitação popular, controlar a instalação e expansão de indústrias,

---

<sup>17</sup> Podemos citar como exemplo de "política de transparência" os chamados Orçamentos Participativos. Além de muitas das prioridades serem organizadas nas comunidades pelos assessores dos vereadores, segundo interesses políticos e clientelistas, muitas das prioridades votadas não chegam a sair do papel, com a justificativa de que não há verbas para a realização.

comércio, escolas e outras atividades de modo a oferecer emprego, conforto e lazer à população (DIADEMA, sem data).

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

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

A gente não sabe escolher presidente.

Inútil. A gente somos inútil.

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

- Pode deixar que a vizinhança do meu bairro vai saber disso rapidinho (DIADEMA, sem data:4).

Na sessão de aprovação do Plano Diretor na Câmara Municipal em 1994, compareceram aproximadamente mil pessoas (VILAS-BÓAS, 1995, p. 7) que pressionaram o aumento da percentagem proposta de AEIS 1 pela prefeitura de 2% para 4%. Os vereadores, pressionados, aprovaram a destinação de 3% das áreas de AEIS 1.

### **Quem participa da Democracia Participativa?**

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

obstacularizaram o modo de fazer imposto pela Prefeitura, foram isolados pelos membros da administração.

### Referências Bibliográficas

ALMEIDA, Fabiana et. al. *Participação popular no programa de urbanização de favelas: a contribuição do Serviço Social na experiência do município de Diadema (gestão 93-96)*. São Paulo: PUCSP, 1997. TCC (Graduação em Assistência Social).

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

DANIEL, Celso. As administrações democráticas e populares em questão. In: *Revista Espaço & Debate* nº30. São Paulo: 1995, p. 11-27.

DANIEL, Celso. Gestão local e participação da sociedade. In: *Revista Pólis* nº14. São Paulo: 1994.

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

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

DIADEMA, Prefeitura Municipal. *Plano Diretor: verdades e mentiras*. Diadema, sem data.

HABERMAS, Jürgen. *A inclusão do outro: Estudos de teoria Política*. São Paulo: Edições Loyola. 2002.

MAINWARING, Scott. *Igreja Católica e Política no Brasil (1916-1985)*. São Paulo: Brasiliense, 1989

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

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

SCALLI, Cláudio. *Diadema: A cidade Vermelha, Desafios do Poder Local*. São



Paulo: Programa de Pós-Graduação em História, Faculdade de Ciências Sociais, PUC, 1998. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais).

SIMÕES, Julio Assis. *A política da participação: uma etnografia de um caso*. São Paulo: Marco Zero, 1992.

VILLAS-BÔAS, Renata. *Avaliação da Participação Popular na Gestão da Política Habitacional de Diadema*. São Paulo: Instituto Polis, 1995.

---

**Abstract:** The social demand for basic infrastructure in housing and the need for spatial organization of the city generated a series of developments in the formation of urban space in Cromer. Between 1983-1996, the city had the front of the administration published three administrations of the Workers' Party who proposed the establishment of direct popular participation in public administration in this article will be considered the proposals for popular participation compiled by the three administrations PT in Diadema, in the period of 1983 to 1996, and how effectively the subjects, members of the movement to fight for housing participated in the elaboration and execution of public policies in the area of housing. These relationships and conflicts have created the mechanisms that enabled the deployment of the Master Plan in that city in 1994.

**Key words:** Struggles for housing, public participation, public policy, urban planning;

---

e-mail: joana\_dvs@yahoo.com.br

Artigo recebido em abril de 2009  
Aprovado em setembro de 2009