

A construção do poder público como espaço privado na cidade de Diadema (1983 a 1996)

Joana Darc Virgínia dos Santos

Resumo

A demanda social por infraestrutura 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 à frente da administração pública três gestões do Partido dos Trabalhadores que propuseram a implantação da participação popular direta na gestão pública. É intuito deste artigo investigar a construção da cidade de Diadema através da atuação dos diferentes sujeitos: representantes do poder público e munícipes, durante as três gestões consecutivas do PT. Dessas relações e conflitos foram criados os mecanismos que propiciaram a implantação do Plano Diretor naquela cidade em 1994.

Palavras-chave: história das cidades; urbanismo; políticas públicas em habitação; movimentos sociais.

Abstract

The social demand for basic infrastructure in housing and the need for the spatial organization of the city have generated a series of developments in the formation of the urban space in Diadema. Between 1983-1996, the city's public management was in the hands of three administrations of the Worker's Party (PT), which proposed the implementation of direct popular participation in public management. The purpose of this article is to investigate the construction of the city of Diadema through the performance of different subjects: public power representatives and residents, during the three consecutive administrations of PT. These relationships and conflicts have created mechanisms that enabled the implementation of the Master Plan in that city in 1994.

Keywords: *history of cities; urban planning; public policies in housing; social movements.*

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 km² com 7,06 km² do território definido como área de preservação ambiental pela proximidade com a represa Billings. Até 1959, Diadema era parte do território de São Bernardo do Campo e no ano de sua emancipação política contava com 12 mil habitantes (Hereda e Alonso, 1996, p. 129). Segundo o censo de 2007, a cidade possui 386.779 mil habitantes e uma das maiores densidades demográficas do país, ou seja, 10.167 hab/km². Diadema é até hoje conhecida como Cidade Vermelha, pelo adensamento de habitações inacabadas mantendo expostos os tijolos vermelhos que a compõem. Essa 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 produção, que segrega os sujeitos a partir da posição que estes ocupam no processo produtivo.

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. Em 1956, fixou-se na cidade a Empresa Roberto L. Gordon, de produção de acessórios para eletrodomésticos e bijuterias. A Roberto L. Gordon, em 1960, passou a produzir componentes automobilísticos e mudou de nome para Metagal (Diadema, 1999, p. 93).

Na década de 1990, com a implantação da reestruturação produtiva¹ (Alves, 2000) no Brasil, as empresas multinacionais iniciaram a terceirização dos processos da cadeia produtiva, o que propiciou o surgimento de empresas menores a partir da implantação do modo de gestão toyotista, o que Giovanni Alves chamou de "Fragmentação Sistêmica". Essas pequenas empresas foram subcontratadas pelas transnacionais em um sistema de cooperação entre os capitalistas. A partir de procedimentos fundamentais de garantia da eficiência do processo e redução de custos, as transnacionais procuram adequar a lógica da produção ao sistema concorrencial na mundialização do capital e às novas fases da luta de classes. A localização privilegiada da cidade de Diadema, pela proximidade com as vias de escoamento, polo petroquímico e automobilístico, atraiu muitas dessas empresas terceirizadas, principalmente as de autopeças.

Nas décadas de 1970, 1980 e 1990 a necessidade de mão-de-obra para as novas fábricas, e posteriormente comércios e serviços, propiciou um grande aumento populacional na região. Baianos, alagoanos, pernambucanos, cearenses, piauienses, maranhenses, sergipanos, paraibanos, capixabas, mineiros, mato-grossenses e paulistas chegaram em grande número para compor os trabalhadores das indústrias automobilísticas, de autopeças e das indústrias químicas da região que hoje 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, trouxe ao ABCD Paulista muitos familiares e amigos(as) dos(as) primeiros(as) migrantes.

Grande parte destes(as) migrantes encontrou, na ocupação de áreas vazias, uma alternativa possível para estabelecer moradia, diante do desemprego e dos baixos salários. Muitas pessoas que chegaram a partir do final da década de 1960, em Diadema, sem condições de realizarem sua necessidade de moradia pelo mercado formal, ocuparam de forma precária terrenos sem uso, construindo suas casas com compensados e madeirites. Uma parte desses terrenos pertencia a empresas que, por algum motivo, não fixaram ali suas instalações, conforme previsto quando a área foi recebida por doação ou adquirida em um sistema de incentivo fiscal. Os sujeitos “semi ou não-qualificados” profissionalmente, que chegaram às cidades do grande ABCD Paulista na década de 1980 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; conforme a documentação, identificamos

as seguintes características: migração 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 (Diadema, 1993, p. 3).

Aparato burocrático do Estado a serviço de interesses privados

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

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

As organizações do Estado, de forma politicista, expressam-se pela realização das necessidades de transformação de grupos a quem representam, através de processos de disputas de interesses. Nessas disputas de interesses privados, os sujeitos participam na esfera da organização pública de forma a influenciarem a ação governamental conforme suas capacidades de mobilização. Nesta forma identificamos que as relações clientelistas prevalecem sobre a racionalidade burguesa: a garantia de isonomia é estabelecida juridicamente, mas as condições para efetivação das leis não são iguais para todos, o que resulta na reprodução de privilégios e desigualdades. Na esfera local, sujeitos como Esquivel, Michels e os vereadores têm o aparelho burocrático do Estado a sua disposição para dirigirem a aplicação desses aparatos a partir dos processos de interação de interesses, em que as corporações assumem papel predominante devido as suas capacidades de mobilização e influência econômica e política.

No processo de emancipação administrativa, a correlação de forças políticas fez

com que o recorte territorial fosse feito de tal modo que as principais fábricas ficaram na área destinada a São Bernardo do Campo, o que levou a arrecadação dos impostos para esta cidade. Enquanto isso, Diadema continuou a atrair o contingente de trabalhadores porque os terrenos dessa cidade eram mais baratos que os da cidade vizinha, pois havia grandes áreas territoriais para serem ocupadas e, como a área não dispunha de infraestrutura, também o pagamento de impostos era bem menor, isso quando eram recolhidos.

Além disso, a administração de Diadema dispunha de poucos recursos para iniciar um processo de implantação de infraestrutura na cidade, já que a cidade possuía pouca receita. Em seu território, com a saída das grandes indústrias a partir do recorte territorial no processo de emancipação, ficaram apenas pequenas atividades comerciais e empresas manufatureiras ou semimanufaturadas, tocadas de forma familiar como olarias, fábrica de móveis, pequenos comércios e poucas empresas de porte maior. As poucas obras públicas de infraestrutura realizadas em Diadema nas décadas de 1960 e 1970 foram negociadas em troca de favores e apoios político-partidários atrelados às relações clientelistas entre políticos da esfera estadual e municipal.

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

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

Diadema no período de transição do bonapartismo para a autocracia burguesa

A crise da década de 1980 foi acompanhada pelas expectativas de democratização do país após um período ditatorial de mais de 20 anos, nos quais as possibilidades de mobilização social para expressão de suas demandas foram totalmente cerceadas. Para expressarmos as concretudes sócio-históricas que caracterizaram o período chamado pela historiografia de ditadura militar, utilizamos aqui o conceito de bonapartismo conforme Marx (1974), Martins (1977), Rago Filho (1998). O conceito bonapartismo foi cunhado por Marx em análise a natureza da dominação autocrática-burguesa durante o governo de Napoleão III na França. A burguesia francesa exerceu o domínio político e econômico, de forma indireta, na figura de Napoleão III, que, por sua vez, declarou-se representante de todas as classes sociais, mas, na prática, investiu na instituição de mecanismos de repressão que mantiveram as demandas sociais dos trabalhadores reprimidas. Como uso da figura que representou historicamente a natureza do poder exercido por Napoleão III, alguns autores como Rago Filho e Martins, para a compreensão específica do período de ditadura militar, iniciada em 1964, utilizam o conceito de

bonapartismo para caracterizar o domínio indireto da burguesia nacional sob a figura dos militares, que, em nome do desenvolvimento nacional, construíram um aparato repressivo violento para conter as demandas populares. Usamos o conceito de autocracia burguesa para caracterizar o período pós-ditadura militar chamado pela historiografia brasileira de democrático para expressar o uso do poder coercitivo e violento do Estado brasileiro, administrado por segmentos da burguesia nacional, com o objetivo de conter as demandas sociais e realizar o desenvolvimento do capitalismo, garantindo a realização das necessidades de acumulação sob a lógica do capital sem a mobilização popular. O uso da violência é justificado e legitimado como uma ação de manutenção da ordem e segurança nacional para o desenvolvimento da democracia no Brasil.

Assim, a emergência de novas organizações partidárias veio acompanhada por forte mobilização social por demandas muito concretas de melhoria das condições de vida, particularmente expressas pelas populações urbanas. Essas mobilizações sociais exerceram forte pressão sobre as organizações do Estado brasileiro que, de diversas maneiras, procurou aninhar a participação popular em seus canais institucionalizados. Dentre estas destacaram-se os movimentos por moradia.

Tais movimentos chegaram a ter uma expressão nacional que se manifestou através da organização dos mais diferentes tipos. Dentre estas, destacou-se uma que reuniu pessoas desempregadas ou de baixíssima renda, que marcharam até Brasília em 1989, intitulado Caravana à Brasília organizada pela União dos Movimentos de Moradia, com o objetivo de forçar a negociação de políticas públicas de atendimento às

necessidades de habitação dos trabalhadores de baixa renda; foi produzido documento para ser distribuído aos participantes do encontro e representantes dos poderes legislativo e executivo.

Os moradores de Diadema participaram ativamente desse movimento, tanto fazendo parte das comissões que ajudaram a organizá-lo quanto produzindo documentos que espelhavam a situação de precariedade em que viviam e as alternativas de solução que propunham. No entanto, destaca-se dessa mobilização a mediação do poder público municipal que atua enquanto agente social em defesa dos interesses de seus munícipes em suas petições ao poder central. É o que se observa, por exemplo, no Plano de Governo realizado pela prefeitura a fim viabilizar a implantação de uma política habitacional (Diadema, 1987). Esse material foi produzido pelos técnicos da Secretaria de Habitação da gestão do então prefeito Gilson Meneses (1983-1988), primeiro prefeito que expressava a tentativa da população de promover alterações na forma de fazer política e que, naquele momento, vinculava-se à organização do Partido dos Trabalhadores e que vinha das hostes metalúrgicas do ABC.

A formação do Partido dos Trabalhadores está ligada à atuação do Sindicato dos Metalúrgicos em São Bernardo do Campo. Os dirigentes do Sindicato, organizados em suas bases de atuação, impulsionaram a criação do partido nacionalmente agregando setores cuja ideologia² é bastante diversa entre si de acordo com a prática social que executavam, são eles: Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica, intelectuais de “esquerda”, estudantes, bancários, servidores públicos e professores.

Tal diversidade culminou em uma série de embates, como sobre o registro partidário com destaque para a proposta vencedora: a criação de um partido que abarcasse conteúdos de reivindicação de diversos setores trabalhistas para defender e realizar esses conteúdos no sistema político vigente (Oliveira, 1988, p. 130).

Para a conquista do registro partidário, foi realizado um processo de mobilização em massa para alcançar o número de filiações necessárias. A filiação foi organizada pelos núcleos de base que eram compostos por pessoas do mesmo domicílio eleitoral. Os núcleos de base tinham caráter consultivo e possuíam poucos membros ativos devido ao processo de filiação em massa que agregou pessoas com interesses e histórias de participação popular diferentes. Segundo os estatutos do PT que indicam o processo de organização dos núcleos de base, era intuito dos membros do partido utilizá-los como espaço de educação e mobilização política para a militância; o que acabou não sendo alcançado devido à necessidade do partido em cumprir as exigências para o processo de legalização e desmobilização dos núcleos de base depois das eleições de 1982. Sobre a descaracterização dos núcleos de base, Gaddoti e Pereira (1989) afirmam que seu funcionamento se limitou à função de comitês eleitorais e grupos de apoio a vereadores; tal fato teria sido desencadeado por uma série de fatores, entre eles a lógica imediatista dos processos eleitorais que demandava a organização de um grande número de pessoas para alcance dos votos necessários à eleição a cada dois anos. Essa organização se dava de forma desvinculada dos processos de luta e formação necessários ao entendimento das propostas ideológicas do partido,

prevalecia a necessidade de conseguir votos da forma mais rápida e eficiente possível.

Nessas condições, a cidade elegeu como prefeito o metalúrgico Gilson Meneses pelo Partido dos Trabalhadores (PT). Essa eleição constitui uma das primeiras prefeituras deste partido no Brasil.

O período que compreende o governo ininterrupto do PT em Diadema, 1983 a 1996, foi uma época de investimento em infraestrutura na cidade. Os dados sobre os índices de mortalidade infantil desse período indicam a expressividade desse investimento.³ A queda acentuada da mortalidade infantil em Diadema é resultado de uma série de ações implementadas pelos governos petistas como: execução de obras de saneamento básico, extensão da rede de água encanada, campanhas de vacinação e acompanhamento pré-natal. Destacam-se, portanto, vários fatores diferenciais significativos na trajetória da urbanização e do fazer político dessa cidade a partir da década de 1980, pois os recursos passaram a ser canalizados para investimentos públicos e o processo decisório que definia tais investimentos passaram a contar com a participação popular.

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

Inversão da lógica de investimentos públicos sob a prática politicista

As gestões municipais de Esquível (1960-1963 pelo PTN e 1969-1972 pelo Arena), Michels (1964-1968 e 1977-1982 ambas gestões pelo MDB) e Putz (1973-1976 pelo MDB), já haviam realizado obras públicas privilegiando a região central da cidade. Esquível e Michels representaram uma mediação política entre a esfera municipal e a estadual durante o processo de constituição da cidade e fizeram prosperar as obras públicas que beneficiaram seus negócios particulares, bem como o de seus aliados, mas procuraram negociar de forma hábil com a população mais carente com a justificativa de que o investimento a ser realizado atingiria, em breve, a todos os cidadãos diademenses. A negociação sobre implementação de mudanças necessárias ao desenvolvimento econômico da cidade era realizada entre políticos e grupos que representavam força política e econômica nas esferas municipal, estadual, federal, de acordo com a abrangência dos interesses; sem mobilizar a população, com o objetivo de manter a organização destas sob o controle estatal.

O industrial Ricardo Putz (1973-1976) chegou à prefeitura de Diadema pelo MDB apoiado por Michels. Putz representou os interesses de modernização da administração municipal. Em sua gestão, foi organizado um programa de apoio a projetos de moradia econômica, elaborou Plano Diretor de Zoneamento, projetos que não foram efetivados, e no último ano de mandato centralizou ações na região central da cidade, que foram parcialmente concluídas

na gestão de Michels, como construção de praças, calçadão, Fórum e o Centro Cultural (Simões, 1992).

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

O metalúrgico Gilson Meneses, em sua primeira gestão (1983-1988 gestão pelo PT) assumiu plataforma de governo que tinha como prioridade implantar políticas sociais no município com a participação deliberativa das associações populares nas decisões de governo. Gilson Meneses chegou à Prefeitura com o desafio de implantar as promessas de campanha a partir de recursos parcos e comprometidos com dívidas das administrações anteriores. O Programa de Urbanização de Favelas (PUF), carro-chefe de sua plataforma de governo, consistiu na implantação de infraestrutura básica e concessão de posse da terra aos moradores.

A partir do segundo ano de mandato, foi instituída consulta popular sobre a elaboração do orçamento municipal através de comissões e conselhos. Embora houvesse muitas críticas quanto à representatividade dos conselhos que participavam desse processo, essa consulta foi realizada até o final da gestão de Gilson Meneses. A implantação da proposta de atuação direta da população nos programas de governo, através dos Conselhos Populares (CPs), não se deu conforme o proposto devido a uma série de enclaves. As divergências entre petistas e não-petistas, administração municipal e representantes do Diretório do PT em Diadema esvaziaram as reuniões dos CPs. Seja por ações da administração que isolaram as

reivindicações articuladas pelos representantes do Diretório Municipal, seja pela ausência dos não-petistas nas reuniões dos CPs, criando oposição às propostas articuladas (Simões, 1992). Os CPs foram substituídos por programas pedagógico-participativos que propunham a organização popular como mecanismo para atendimento das demandas da população. A população era estimulada a se organizar e atuar junto aos técnicos da prefeitura em um sistema de cooperação e cogestão de políticas públicas. A prioridade de atendimento no PUF era dada às “favelas” cuja população havia se organizado, primeiramente, no sentido de executar o Programa. A organização a partir da participação popular privilegiava o processo de construção de políticas sociais na discussão de problemas que afligiam os moradores, o que resultou em uma implantação lenta e conflituosa do Programa (ibid.).

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

José Augusto venceu as eleições pela Prefeitura Municipal com a força da legenda petista, beneficiado pela avaliação positiva sobre o desempenho da primeira gestão

do PT em Diadema. Durante sua gestão (1989-1992) foi mantido o Programa de Urbanização de Favelas. Os investimentos nas áreas da saúde e saneamento, que representavam em 1984 8% do orçamento, foram ampliados em 1988 e 1999 para 17% e em 1990 significou 16% do total (AUPV, 1991). O Fundo Municipal de Apoio à Habitação de Interesse Social (Fumapis) e seu Conselho Deliberativo foram instituídos em 1990 com os respectivos objetivos de captar e administrar em cogestão com os movimentos de luta por moradia, recursos na área da habitação, porém, durante essa gestão, não foi efetivado. A criação do Fundo e seu conselho gerou apenas movimentação para o processo de eleição dos conselheiros, durante o período de eleições municipais. Apesar das inúmeras reuniões, o primeiro Conselho Deliberativo do Fumapis foi eleito em 1991 (Diadema, 1991) e tomou posse apenas em 1994 para um mandato de dois anos.

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”.⁴

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

O engenheiro José de Filippi Junior participou das duas primeiras administrações petistas em Diadema e chegou ao cargo de prefeito em 1993, pelo PT, com o compromisso de consolidar uma política habitacional com participação popular. Durante a gestão 1993-1996, foram implementadas ações que vinculavam a elaboração jurídica do plano de governo na área da habitação, efetivação dos instrumentos urbanísticos e envolvimento da população na execução dos projetos. No primeiro ano da gestão (1993) foi realizado o I Encontro de Habitação do município reunindo representantes de movimentos populares e sindicatos. Uma série de programas na área da habitação foi implantada, com a proposta de envolver os moradores na execução direta dos projetos, desde a compra dos materiais até a autoconstrução. O Plano Diretor e as Áreas Especiais de Interesse Social (AEIS) foram aprovados em 1993, em meio a muitas disputas quanto aos interesses dos proprietários de terras, movimentos de luta por moradia e vereadores. Como diretriz do Plano Diretor, o Conselho Deliberativo do Fumapis recebeu legalmente mais força, porém, na prática, não atingiu suas proposições, funcionou como um espaço de discussões de propostas para a Política Habitacional (Scalli, 1998). A segunda eleição do Conselho Deliberativo do Fumapis, em 1995, ano que antecedeu as eleições municipais, contou com a participação de um número expressivo de votantes e candidatos cuja atuação nas negociações com o poder público era reconhecida pela população em geral (ibid.). Dadas as circunstâncias históricas da realização dessas eleições, a mobilização pelos votos para conselheiro tornou-se uma prévia das eleições para vereador.

Em documentos internos do Fumapis (Diadema, s.d.), nos quais não constam datas que indiquem exatamente o período de sua elaboração – mas comparando aos nomes que compõem o corpo do Conselho Deliberativo apontam tratar-se da sua primeira gestão –, identificamos uma proposta de urbanização que organiza as ações por macroáreas: Central, Serraria, Conceição, Vila Nogueira, Casa Grande, Inamar, Eldorado, Piraporinha, Canhema, Campanário e Taboão. Foram designados como responsáveis pela implantação do projeto um arquiteto e um sociólogo e são citados 180 moradores como referências para o diálogo com a população, dos quais 70 eram mulheres. Do total das pessoas citadas, 88 estão indicadas com a sigla PT, significando a representação do Partido dos Trabalhadores nos núcleos habitacionais.

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 infraestrutura, o que limitou a ação dos(as) conselheiros(as). No último ano da gestão de José de Filippi Junior, 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-Bôas, 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 à administração, mas eu acho que nós mesmos enquanto liderança de movimento, que era conselheiro do Fumapis também, porque a gente cobrava, mas não agia. Porque o Conselho do Fumapis é um órgão que tem poder, se a administração não está 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 estava participando da discussão.

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.

Portanto, identificamos, através da análise documental e bibliográfica, que a constituição do território diademense é marcada pelo desenvolvimento do polo automobilístico e petroquímico instalado no ABCD paulista e o processo de reestruturação produtiva.⁵ O vertiginoso crescimento populacional da cidade de Diadema, entre 1960 e 1990, teve como mola propulsora a necessidade de mão-de-obra nas empresas da região, aliada à grande quantidade de trabalhadores desempregados nas regiões Nordeste e Sudeste do Brasil. A chegada de grande quantidade de indústrias em Diadema deveu-se a: a) localização privilegiada entre o litoral sul do estado e região sul da cidade de São Paulo; b) construção das vias de escoamento

Anchieta e Imigrantes, que cortam a cidade; c) valorização dos terrenos da região sul da cidade de São Paulo, fato que impulsionou a saída das empresas e instalação das mesmas nas cidades próximas, principalmente Diadema; d) implantação da Fragmentação Sistema no polo automobilístico, o que possibilitou a instalação de diversas empresas subsidiárias das montadoras em Diadema, pelos baixos preços dos terrenos, política de incentivos fiscais e proximidade com as vias de escoamento.

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

Com a chegada do PT à prefeitura de Diadema em 1980, foi realizada uma série de investimentos em projetos de urbanização de “favelas”, além da criação de um conjunto de leis, em alguns casos ineficazes, que dispuseram sobre o ordenamento da cidade, incluindo projetos que viabilizaram a instalação de habitações destinadas aos trabalhadores com renda de até três salários mínimos. Ou seja, os trabalhadores continuaram impossibilitados de realizarem suas necessidades básicas, autonomamente, via mercado, continuaram dependendo de ações estatais na mediação do acesso a seus direitos à moradia e serviços básicos.

Foi possível identificar que as políticas públicas desenvolvidas na cidade de Diadema pelas três gestões petistas com o intuito de atender às necessidades de moradia dos municípios foram organizadas no âmbito

legislativo e tiveram uma série de entraves durante a sua implantação. Podemos classificar as características desses entraves segundo a natureza dos conflitos que eclodiram a partir do processo de elaboração e implantação dessas políticas públicas.

Os membros da gestão 1983-1988 identificavam as péssimas condições de vida dos trabalhadores residentes em Diadema e assumiram a incapacidade de solucionar essa situação a partir do aparato burocrático da prefeitura. Admitiram, portanto, que as ações implementadas pelo governo municipal possuíam características curativas e suplementares e que não atacaram diretamente as causas que impossibilitaram os trabalhadores de realizarem suas necessidades de moradia: a concentração de renda e situação de miséria dos trabalhadores (Diadema, 1987, p. 1).

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

Os instrumentos urbanísticos e o aparato jurídico implantados na gestão 1993-1996 no município de Diadema visaram a consolidação de uma política habitacional a partir das conquistas dos movimentos de luta por moradia alcançadas em âmbito nacional e que já haviam sido concretizadas no campo legalista.

Identificamos, durante as três gestões petistas, grande dificuldade de implementação da legislação por diversas razões, entre elas o burocratismo que implicou a sua efetivação, a necessidade de mediação dos sujeitos que compunham os quadros legislativos e executivos para exercício da lei e a necessidade do governo municipal em manter sob controle as demandas

sociais de acordo com a possibilidade de ação governamental ante os interesses dos empresários e proprietários de terras. Em períodos eleitorais, os resultados de implementação da legislação vigente tiveram resultados mais expressivos. A superação das limitações do aparato legalista teve como tentativa de solução a criação de novas leis.

Joana Darc Virgínia dos Santos

Especialista e Mestranda em História pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, bacharel e licenciada plena em Ciências Sociais pelo Centro Universitário Fundação Santo André (São Paulo, Brasil).

joana_dvs@yahoo.com.br

Notas

- (1) Conforme Alves (2000), chamamos de complexo de reestruturação produtiva a implantação de novas tecnologias e formas de organizar a produção social capitalista. A reestruturação produtiva no Brasil teve grande impulso durante o governo Collor como um processo de integração entre o desenvolvimento do capitalismo no Brasil e a mundialização do capital. Os polos industriais foram modernizados tecnologicamente e também foram alteradas estratégias de gestão, localização das fábricas, bem como a relação entre sindicatos e trabalhadores.
- (2) Utilizamos o conceito ideologia segundo a análise marxiana, como consciência da operação prática.
- (3) Segundo dados colhidos pela Fundação Seade referente à mortalidade infantil em Diadema entre 1980 e 1994.
- (4) O depoimento de Edmundo da Silva Ribeiro foi coletado em 1997 por Eliete Rocha de Almeida, Fabiana Lo Bello, Janete Barros Nunes e Silmara de Paulo Santos, quando o depoente ocupava o cargo de presidente da Almul, uma das cinco organizações que participaram do projeto Sanko.
- (5) Segundo Alves (2000), na segunda metade década de 1980, o processo de reestruturação produtiva foi implantado Brasil a partir do toyotismo restrito e, na década de 1990, houve a incorporação do toyotismo sistêmico.

Referências

- ALMEIDA, F. L. B. et al (1997). *Participação popular no programa de urbanização de favelas: a contribuição do Serviço Social na experiência do município de Diadema (gestão 93-96)*. TCC (graduação). São Paulo, PUC, Faculdade de Assistência Social.
- ALVES, G. (2000). *O novo (e precário) mundo do trabalho. Reestruturação produtiva e crise do sindicalismo*. São Paulo, Boitempo.
- AUPV, PROJETO CONSULTORIA E OBRA LTDA. (1991). Plano Diretor de Diadema – Diadema, Prefeitura Municipal. Diagnóstico: área de socioeconomia e serviços comunitários. Diadema.
- DIADEMA, Prefeitura Municipal (1987). Bases da Política Habitacional do Município de Diadema. Diadema.
- _____ (1991). Portaria nº 175, de 26 de junho de 1991. Diadema.
- _____ (1993). Documento base do I encontro municipal de habitação. Diadema.
- _____ (1999). Diadema: Caminhos e Lugares. Diadema, p. 93.
- _____ (s.d.). Relação dos Conselheiros e suplentes do Conselho Deliberativo do Fumapis. Diadema.
- GADOTTI, M. e PEREIRA, O. (1989). *Pra que PT: origem, projeto e consolidação do partido dos trabalhadores*. São Paulo, Cortez.
- HEREDA, J. e ALONSO, E. (1996). “Política urbana e melhoria da qualidade de vida em Diadema”. In: *Habitat: as práticas bem-sucedidas em habitação, meio ambiente e gestão urbana nas cidades brasileiras*. São Paulo, Studio Nobel.
- MARTINS, C. E. (1977). *Capitalismo de Estado e modelo político no Brasil*. Rio de Janeiro, Graal.
- MARX, O. (1974). “18 Brumário de Luis Bonaparte”. In: *Marx*. São Paulo, Abril Cultural (Col. Os Pensadores).
- MENEGUELLO, R. (1989). *PT, a formação de um partido, 1979-1982*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- OLIVEIRA, I. R. de (1988). *Trabalho e política; as origens do Partido dos Trabalhadores*. Petrópolis, RJ, Vozes.
- RAGO FILHO, A. (1998). *A ideologia 1964: os gestores do capital atrofico*. Tese de Doutorado. São Paulo, PUC, Programa de Pós-Graduação em História, Faculdade de Ciências Sociais.
- SCALLI, C. (1998). *Diadema: a cidade Vermelha, Desafios do Poder Local*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, PUC, Programa de Pós-Graduação em História, Faculdade de Ciências Sociais.
- SIMÕES, J. A. (1992). *A política da participação: uma etnografia de um caso*. São Paulo, Marco Zero.
- VILLAS-BÔAS, R. (1995). *Avaliação da participação popular na gestão da política habitacional de Diadema*. São Paulo, Instituto Pólis.

Recebido em dez/2008
Aprovado em mar/2009

