

8. O PT e as instituições políticas

Margaret E. Keck

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

KECK, ME. *PT – A lógica da diferença: o partido dos trabalhadores na construção da democracia brasileira* [online]. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. pp. 270-319. O PT e as instituições políticas. ISBN: 978-85-7982-029-8. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

8. O PT E AS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS

Depois das eleições de 1982, o Partido dos Trabalhadores teve de relacionar-se não só com a sua base social, mas também com seus próprios políticos recém-eleitos. Embora desde o início o partido tenha incluído membros do Congresso, a relação fora diferente; eles haviam sido eleitos em 1978 pela chapa do MDB e, juntamente com outros líderes partidários, estavam basicamente envolvidos no processo de organização partidária e de preparação para a campanha eleitoral. A eleição de membros do Congresso e de prefeitos pela chapa do PT forçou o partido a encarar, pela primeira vez, a forma da sua participação nas instituições de poder político.

Dois fatores tornavam isso particularmente difícil. Primeiro, a derrota eleitoral generalizada do partido em 1982 diminuiu seu estímulo e sua disposição para pensar em termos institucionais; entre 1983-85 o interesse básico da maioria dos líderes petistas situava-se na ação social. O segundo fator, relacionado com o primeiro, é que o partido havia pensado pouco nessa tarefa. Na sua fase inicial de crescimento, tanto como organização partidária como movimento político, o foco do PT era social. Apesar das expectativas exageradas no final da campanha de 1982, o PT ainda não tinha uma posição clara sobre como agir nas instituições políticas, concentrando-se, em vez disso, em afirmações genéricas sobre a obrigação de os políticos prestarem contas de seus atos ao partido e à sua base social, e sobre a necessidade de governar juntamente com a população organizada. O problema era continuar coerente com a proposta inicial de incentivar a participação popular na vida política e, ao mesmo tempo, utilizar efetivamente os espaços institucionais disponíveis, através da participação na política eleitoral. Isso implicava aprender a conviver com as tensões entre concepções muitas vezes conflitantes de democracia direta e representativa.

Parte da dificuldade situava-se também na natureza ainda embrionária do trabalho teórico do partido sobre as relações entre diversos tipos de instituições democráticas. O foco do PT na democratização vinda de baixo levou a uma convocação para a formação de conselhos populares e ao desenvolvimento de mecanismos de democracia direta. Entretanto, havia um considerável desacordo interno sobre o significado destes instrumentos: para alguns, eles deviam ser órgãos embrionários de um poder dual; para outros, eram um mecanismo para ampliar a participação popular nas

tomadas de decisão locais.¹ O ideal era que esses conselhos fossem formados pelos próprios movimentos locais; na ausência de movimentos locais fortes, alguns pensavam que as próprias administrações municipais petistas deveriam criar órgãos participatórios, enquanto outros argumentavam que isso iria meramente reproduzir os conhecidos padrões de relações corporativistas. A relação entre os conselhos e os órgãos parlamentares, tema de um prolongado debate na esquerda durante quase um século, continua sem clareza nas formulações do PT. Para alguns petistas, os conselhos deveriam acabar substituindo os órgãos mais tradicionais; para outros, deveriam desempenhar um papel complementar.² Em qualquer dos dois casos, os órgãos parlamentares eram considerados insuficientes para o tipo de política democrática que o PT queria praticar — um ponto de vista que, sem dúvida, se fundamentava na fraqueza do Congresso brasileiro e no histórico excesso de representação das oligarquias tradicionais dentro dele.

Este capítulo examinará a maneira pela qual o desafio institucional foi colocado inicialmente em três diferentes instâncias da atividade partidária, no período posterior às eleições de 1982. Examinarei inicialmente os primeiros anos da administração de Gilson Menezes, prefeito petista de Diadema, na região do ABCD de São Paulo. Em segundo lugar, analisarei rapidamente a dinâmica da relação do partido para com os legisladores, tanto no nível federal como estadual, assim como na Câmara Municipal de São Paulo. Em terceiro, discutirei a participação do PT na campanha nacional pelas eleições diretas em 1984. A medida que o partido crescia e amadurecia no final da década de 80, alguns problemas surgidos nessas primeiras experiências começaram a ser resolvidos, enquanto outros permaneceram com a mesma dificuldade de tratamento. O capítulo termina examinando a evolução da visão que o partido tem do papel dos dirigentes eleitos e as contínuas tensões entre as suas identidades eleitoral e enquanto “movimento”.

¹ Ricardo de Azevedo, “Conselhos populares: uma varinha de condão?”, *Teoria e Debate* 4, setembro de 1988, p.46-9

² Uma discussão histórica desse debate se encontra em Carmen Sirianni, “Councils and Parliaments: the problems of dual power and democracy in comparative perspective”, *Politics and Society* 12 (2): 83-123, 1983.

Diadema: o Partido dos Trabalhadores no poder

O caso de Diadema, onde o candidato do PT, Gilson Luiz Correia de Menezes, elegeu-se prefeito em 1982, ilustra muitos pontos fortes e fracos do partido, discutidos nos capítulos anteriores. Os problemas e as questões, os sucessos e os fracassos encontrados no processo real de administrar um município ajudaram a dar um contendo prático ao debate dentro do partido e estimularam a discussão sobre a sua postura em relação ao poder político.

Ganhar as eleições para a prefeitura de Diadema deu ao PT uma oportunidade de mostrar que os trabalhadores eram capazes de governar e de pôr em prática as concepções do partido acerca do poder e da participação política. Por muitas razões, tanto internas como externas ao partido, o PT não conseguiu, inicialmente, criar a administração-modelo que muitos petistas esperavam.

Em primeiro lugar, havia sérios impedimentos políticos e materiais a serem superados. O PT conquistou a prefeitura por uma margem muito pequena em relação aos candidatos do PMDB e do PTB, numa cidade onde os problemas sociais eram enormes e o orçamento municipal insuficiente para solucioná-los. Em segundo, mesmo quando a prefeitura petista conseguiu boas realizações, teve dificuldades de projetá-las em nível nacional. Ao contrário das administrações do MDB, que haviam experimentado novas formas de participação popular nas prefeituras de Lajes, Santa Catarina,³ e de Piracicaba, São Paulo, o PT em Diadema não desfrutou de uma cobertura positiva na imprensa nacional; houve extensas reportagens sobre os conflitos no partido e sobre os seus erros, em Diadema, e muito pouco comentário sobre os esforços bem-sucedidos.

Se é verdade que estas dificuldades externas sem dúvida complicaram a situação, fatores internos impediram que o partido aproveitasse bem os espaços disponíveis. Estes fatores internos podem ser divididos, para efeitos de análise, em três categorias: os que resultavam de falta de preparo político para governar; os que provinham da natureza do partido; e os que refletiam a reação geral do partido às eleições de 1982.

A falta de preparo político para governar refletiu-se na falta de um consenso programático prévio dentro do partido local acerca das prioridades

³ Uma descrição da experiência da participação popular na administração municipal de Lajes se encontra em Márcio Moreira Alves, *A força do povo: democracia participativa em Lajes* (Petrópolis, Vozes, 1981).

para os projetos municipais. O programa municipal do PT era basicamente eleitoral, instando pela formação de conselhos populares e por políticas municipais que beneficiassem os pobres. Um programa de governo teria exigido uma apreciação em profundidade dos problemas da cidade e propostas práticas para lidar com eles. A dificuldade em distinguir entre esses dois tipos de programa contribuiu para a subsequente tensão entre o gabinete do prefeito e os líderes locais do partido.

Uma justificativa algumas vezes levantada para a falta de um programa específico de governo era a de que, uma vez estabelecidos os órgãos de participação popular, o povo decidiria sobre as prioridades de ação e sugeriria meios de implementar esses projetos. Esse dilema era falso, uma vez que a análise prévia de determinadas áreas de atuação não excluía a possibilidade da participação popular no processo. Na verdade, um documento publicado pela Secretaria de Educação Política do Diretório Regional de São Paulo discutia explicitamente a necessidade de se estabelecer prioridades e identificar meios de executá-las, dada a escassez generalizada de recursos municipais.⁴ O Partido dos Trabalhadores de Diadema não havia realizado, antes das eleições, as pesquisas e discussões com a profundidade sugerida nesse documento. O debate sobre nomeações para cargos na prefeitura configurou-se como uma luta entre facções que poderia ter sido menos intensa se o problema fosse o de adequar os indivíduos às tarefas sobre as quais já houvesse um acordo substancial. Certos pontos do programa eleitoral — tais como a intenção de governar através de conselhos populares — tornaram-se áreas de disputa (desproporcionais quanto à sua relevância) entre o gabinete do prefeito e o Diretório; o problema da interpretação rígida ou flexível da plataforma eleitoral tornou-se uma espécie de código para o desenrolar da luta pelo poder entre o partido local e a prefeitura.

Outros fatores que dificultaram para o PT uma utilização eficiente da sua posição em Diadema provinham de contradições inerentes ao próprio partido. De particular importância foi a visão que o partido tinha da representação e a sua ênfase nas tomadas de decisão em nível local. Como Diadema foi o único município importante onde o PT ganhou as eleições

⁴ Partido dos Trabalhadores, Secretaria de Educação Política, Diretório Regional de São Paulo, “As eleições de 82 – o PT e a questão municipal” (Texto para Discussão, 1982), p. 57.

para prefeito em 1982⁵ o que acontecia ali se refletiria na imagem do partido como um todo. Entretanto, à medida que os conflitos surgiam em Diadema, os órgãos estaduais e nacionais do partido tiveram reação lenta e sua capacidade estatutária de intervenção era limitada.

A heterogeneidade política do PT complicou mais ainda o problema já que, em outros lugares, diferentes facções do partido tomaram posições diversas quanto às disputas em Diadema. Muitas vezes era difícil separar questões essenciais, que exigiam um debate amplo e profundo, das tentativas das várias correntes de ganhar pontos na luta geral pelo poder dentro do partido. As lealdades pessoais entre os líderes sindicais petistas também desempenharam um papel importante. Lula, presidente nacional do partido, Devanir Ribeiro, presidente do Diretório Regional de São Paulo, Gilson Menezes, prefeito de Diadema, e o polêmico chefe de gabinete de Gilson, Juracy Magalhães, haviam não só trabalhado juntos como dirigentes do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e Diadema no fim dos anos 70, como participado da fundação do partido. Esta relação pessoal reforçou uma tendência de ignorar as evidências cada vez maiores de que alguma coisa estava seriamente errada na administração de Gilson.

O desejo do partido, depois das eleições de 1982, de “voltar às bases”, e concentrar-se em reforçar a organização dos trabalhadores e os movimentos sociais, também o levou a diminuir a importância dos dirigentes eleitos do PT em geral. Parecia que o futuro do partido dependia mais da sua ação na sociedade do que da sua atividade dentro das instituições políticas; assim, esta última não era o foco do pensamento estratégico. Os conflitos em Diadema eram considerados como um problema local, e não como parte integrante da posição estratégica geral do partido.

⁵ Até mesmo a maioria dos petistas não tinha conhecimento de uma prefeitura do PT em Santa Quitéria, cidadezinha do interior do Maranhão. Os membros da administração de Santa Quitéria encontraram-se pela primeira vez com a liderança nacional do PT em agosto de 1983, em São Bernardo, na reunião onde foi fundada a CUT. Em 1985, um membro da Executiva Nacional do PT não foi capaz de me dizer o que havia acontecido em Santa Quitéria, mas acreditava quem, em virtude das pressões locais, os membros da administração municipal haviam deixado o partido. A vitória do PT neste município, cujo eleitorado se compõe de trabalhadores rurais muito pobres, deveu-se sobretudo ao apoio do padre do local e à inexistência de representação de qualquer outro partido da oposição. (Informações providas de discussões pessoais com membros da administração de Santa Quitéria, agosto de 1983.)

Diadema, parte do cinturão industrial da Grande São Paulo, só se tornou município autônomo em 1958; antes disso, era basicamente uma cidade-dormitório para os operários que trabalhavam nas cidades vizinhas, em especial São Bernardo do Campo. Na década de 60, Diadema teve um dos mais altos índices de crescimento industrial do estado. Entre 1950 e 1980 a população aumentou de pouco mais de três mil habitantes para 228.594;⁶ em 1980 já era a terceira área urbana do Brasil em termos de densidade populacional.⁷ O crescimento populacional foi devido, sobretudo à migração do Nordeste do Brasil.⁸ Mais de 70% da população tinha menos de trinta anos de idade e a maioria ganhava entre um e cinco salários mínimos.

Com um terço da população da cidade morando em favelas, não dispondo sequer da infraestrutura urbana mínima, as condições de saúde precárias se revelavam flagrantemente nos dados sobre mortalidade infantil: o censo de 1980 acusava uma taxa de mortalidade em Diadema de 82,9 por mil nascimentos vivos, em contraste com 42,4 em Santo André, 65,1 em São Bernardo, 29,3 em São Caetano, e uma média de 51,2 para o estado como um todo.⁹ Como as crianças começavam a trabalhar muito cedo para contribuir no sustento da família, em 1980 apenas 38,4% terminavam a quarta série primária, e somente cerca de 8% conseguiam oito anos de escolaridade.¹⁰ Os problemas urbanos em Diadema eram visíveis a olho nu. Quando o PT assumiu a prefeitura em 1982, apenas algumas ruas centrais eram asfaltadas. Alagamentos e lamaçais permanentes, falta de sistemas de

⁶ Maria Tereza Sadek R. de Sousa, “Concentração industrial e estrutura partidária: o processo eleitoral no ABC 1966-1982” (tese de doutoramento, Departamento de Ciências Sociais, Área de Ciência Política, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, 1984), p.34-5.

⁷ *Anuário Estatístico do Brasil 1983*, p. 130.1.

⁸ Estima-se que 90% da população de Diadema vem do Norte ou Nordeste do Brasil. Ver Maria Tereza Sadek R. de Sousa, “Concentração Industrial e estrutura partidária...”, cit., p. 188 e seguintes.

⁹ Maria Helena Moreira Alves, “Diadema: na experience of popular government within an authoritarian context”, texto apresentado no XII Congresso Internacional da Latin American Studies Association, Cidade do México, 28 de setembro-1º de outubro de 1983, p. 7-8. Como os números relativos a Diadema não são citados isoladamente nos relatórios dos censamentos, os dados de Maria Helena Moreira Alves foram obtidos diretamente do IBGE quando ela foi Chefe de Relações Públicas do município de Diadema, em 1982-1983.

¹⁰ Idem, ibidem, p. 8.

esgoto e de coleta de lixo regular,¹¹ ônibus pouco frequentes e com trajetos inconvenientes eram apenas alguns dos problemas que afligiam o município.

A campanha eleitoral de 1982

A vitória do Partido dos Trabalhadores em Diadema foi inesperada, resultado de uma complexa configuração da política local e também do prestígio do PT como um todo, e não de um alto nível de organização prévia no município. O PT, organizado, sobretudo em torno de membros do Sindicato dos Metalúrgicos de São Bernardo e Diadema, e identificado com suas lutas, havia recebido grande visibilidade nessa área desde a sua formação; porém também o PTB e o PMDB tinham boas chances de vencer. Tanto o PMDB como o PT beneficiaram-se da lei aprovada em novembro de 1982, que obrigava o voto vinculado, isto é, o voto em que todos os candidatos pertenciam ao mesmo partido; isto aumentou a importância da identificação partidária. As pesquisas de opinião do Instituto Gallup em março, julho e setembro de 1982 mostravam que, com a exigência do voto vinculado, os candidatos do PMDB, em conjunto, tinham uma pequena vantagem sobre o candidato único do PT, sendo que este recebia a maior parte das preferências individuais.¹²

A campanha do PT em Diadema foi feita com pouquíssimos recursos financeiros, consistindo, sobretudo em conversas de porta em porta e nas feiras locais nos fins de semana. Na época das eleições de 1982 o partido tinha 1.025 membros,¹³ num total de 83.838 eleitores.¹⁴ Faltavam grupos e associações organizadas na cidade e as poucas Sociedades de Amigos de Bairro em geral tinham vínculos clientelistas com candidatos de outros partidos. Os membros do PT envolveram-se em algumas atividades de organização nas favelas¹⁵ e em associações de mães, que começavam a se mobilizar em torno da reivindicação por creches. A falta de uma base

¹¹ A cidade não dispunha sequer de um sistema de água e esgotos até 1973. Ver Maria Tereza Sadek R. de Souza, “Concentração industrial e estrutura partidária...”, cit., p. 188.

¹² Idem, ibidem, p. 193-202.

¹³ Tribunal Regional Eleitoral do Estado de São Paulo, “Quadro demonstrativo de filiações partidárias”, outubro-dezembro de 1982.

¹⁴ Tribunal Superior Eleitoral de São Paulo. Este é o número de eleitores que de fato compareceram às urnas em novembro de 1982.

¹⁵ *Boletim da Comissão Municipal de Diadema*, março de 1981.

associativa local densa significava que o partido dependia basicamente de contatos pessoais com os moradores e do seu prestígio na região.

Natural da Bahia, Gilson Luiz Correia de Menezes, candidato à prefeitura pelo PT, tinha 33 anos, era casado e tinha três filhos. Começou a trabalhar aos doze anos e tornou-se metalúrgico aos dezoito. ‘Tinha diploma de segundo grau e fez cursos profissionalizantes. Começou a militar no sindicato em 1975. Como um dos organizadores da greve na Saab-Scania, que detonou a onda grevista de 1978, foi eleito para a liderança do sindicato em 1978 e, em 1980, tornou-se diretor do Fundo de Greve. Gilson venceu a eleição para prefeito com 27,8% dos votos, contra 26,99% dos três candidatos do PMDB, 26,17% dos três do PTB, 5,10% dos três do PDS e 0,12% do candidato do PDT. Ele se beneficiou, assim, com uma margem de 678 votos, de uma divisão tríplice entre o PT, o PMDB e o PTB.¹⁶

A intenção inicial da nova administração de Diadema era governar com a ajuda de conselhos populares, que seriam organizados em todos os bairros da cidade como base institucional de um sistema de democracia direta. Segundo um documento pré-eleitoral endossado por todos os candidatos do PT, os dirigentes eleitos deviam executar as decisões tomadas na base por esses conselhos.¹⁷ Imediatamente depois das eleições, Gilson continuou falando em governar através de conselhos populares,¹⁸ mas logo ficou claro que a falta de uma organização popular prévia tornava essa ideia inviável. Os conselhos, por serem manipulados com muita facilidade por líderes políticos locais, não podiam contar com a legitimidade vinda de uma representação real da população local.

A falta de maioria absoluta nas eleições também deixou o PT em desvantagem na Câmara Municipal; essa desvantagem foi agravada pela inexperiência política e pela fidelidade dos vereadores petistas às suas

respectivas facções. A Câmara incluía seis membros do PT, cinco do PMDB, cinco do PTB e um do PDS. Os sinais iniciais emitidos pelo PMDB de que estava disposto a aliar-se ao PT na seleção dos dirigentes da Câmara foram encarados com desconfiança, já que na época o PMDB estava contestando a contagem dos votos em duas seções eleitorais; além disso, a escolha não negociável do PT para presidente da Câmara, Manuel Boni, era inaceitável para os outros partidos. Os vereadores do PMDB aliaram-se então ao PTB, negando ao PT todos os cargos executivos da Câmara, transformando-o numa minoria permanente. Os vereadores do PT também foram intransigentes em suas relações com o prefeito. Apenas um dos seis vereadores petistas apoiava consistentemente as medidas tomadas pela prefeitura, e outros quatro condenavam qualquer medida que, segundo eles, cheirasse a conciliação.

A administração e o partido

A posição dos vereadores refletia as sérias tensões que havia entre o prefeito e o Diretório Municipal acerca de diferentes concepções do partido e de seu papel no exercício do poder. Este conflito foi se exacerbando com o passar do tempo, excluindo qualquer colaboração entre a organização partidária municipal e o prefeito, e solapando a capacidade de o PT utilizar a experiência de Diadema como a sua Bolonha*, da mesma forma que o PMDB havia utilizado Lajes e Piracicaba.

Imediatamente depois das eleições, Gilson foi rodeado por assessores que desejavam contribuir para a formação da administração de Diadema. Além do Diretório local, esta incluía diversos políticos e intelectuais petistas de São Paulo, alguns dos quais haviam colaborado na campanha de Diadema. Este último grupo acreditava que a administração nesse município teria um importante impacto na imagem nacional do PT, sendo assim um projeto que exigia toda a habilidade e a experiência dos membros do partido. Através de uma rede de contatos informais, constituíram-se grupos de trabalho para estudar a situação em Diadema e aconselhar quanto à transição e às prioridades da nova administração.

O primeiro conflito entre a prefeitura e o Diretório Municipal deu-se em torno de quem deveria chefiar os diversos departamentos da administração municipal. O Diretório, buscando um papel decisivo no processo de seleção, alegava que os nomeados deveriam normalmente ser

¹⁶ Tribunal Regional Eleitoral, São Paulo.

¹⁷ Ver ‘Carta de Compromisso dos Futuros Parlamentares do Partido dos Trabalhadores’, aprovada na pré-convenção eleitoral de 1982 em Diadema. Os candidatos também concordaram em declarar seus bens, recusar subornos, convocar uma assembleia anual dos moradores em que o prefeito faria um relatório de sua administração, dedicar 50% do seu tempo às atividades parlamentares e 50% à organização das bases e contribuir com 50% de seus honorários para o partido, caso os honorários excedessem a cinco salários mínimos. O não-cumprimento desse acordo deveria levar à expulsão do partido.

¹⁸ Ver, por exemplo, *Diadema Jornal*, 24 de novembro de 1982; sobre a formação do primeiro conselho no bairro de Eldorado, ver *Jornal do Planalto*, 21 de janeiro de 1983.

* Cidade italiana administrada na época pelo Partido Comunista Italiano.

ativistas do PT em Diadema; quando faltasse capacidade local, petistas de outras áreas da Grande São Paulo poderiam ser convidados. Tampouco eram aceitáveis todos os candidatos de Diadema. O Diretório opunha-se, em especial, à escolha de Gilson para chefe de gabinete: seu amigo íntimo e ex-colega de sindicato, Juracy Magalhães, que havia sido candidato de Diadema à Assembleia Legislativa Estadual.¹⁹

O ponto de inflexão na disputa sobre as nomeações ocorreu numa reunião realizada em 4 de janeiro de 1983, que decidiu, por votação, dar ao prefeito completa liberdade de escolher o pessoal administrativo de sua confiança, negando consequentemente ao partido local um papel decisivo, ou mesmo deliberativo, no assunto. O Diretório alegou que Gilson havia manipulado a reunião; Gilson acusou os líderes locais do partido de quererem manter a discussão dentro de um grupo fechado e recusou-se a colaborar com os outros membros que não compartilhavam sua posição. Cleusa de Oliveira, presidente do Diretório Municipal do PT, disse que Gilson havia sido seduzido por membros de uma ala que tinha uma visão “reformista” do papel do partido, constituída, na opinião dela, por intelectuais e militantes de São Paulo.²⁰ Gilson sustentava que esses antagonismos poderiam ter sido superados se o Diretório se preocupasse menos com a sua própria influência e respeitasse mais as diferentes posições. “O pessoal daqui (...) achava que a eleição foi ganha aqui, e que eles não precisavam de ninguém de fora”.²¹ Ele afirmou ter ficado chocado com a radicalização do debate sobre as nomeações.

O partido me orientou, a mim e a outros membros, a entrar na prefeitura e implementar uma posição do PT. Mas eu não posso administrar ouvindo apenas o partido. (...) O partido deve ter um papel de supervisão geral, mas deve também promover o debate e a discussão.²²

Os militantes de São Paulo devem ter ajudado Gilson a tomar consciência de que seu governo era minoritário e ter realçado a importância da sua administração para o partido como um todo. As primeiras iniciativas

¹⁹ Entrevista com Cleusa de Oliveira, Presidente do Diretório Municipal do PT de Diadema, Diadema, SP, 5 de setembro de 1983.

²⁰ Ibidem.

²¹ Entrevista com Gilson Menezes, Prefeito, Diadema, SP, 14 de setembro de 1983.

²² Entrevista com Gilson Menezes, em “Diadema: lição de democracia”, *Em Tempo*, 23 de julho de 1983.

da prefeitura pareciam refletir esta visão mais ampla; contudo, os responsáveis pela definição de políticas também apoiavam o conceito de que a vida associativa deveria ser livre não só do controle do Estado, mas também de uma utilização instrumental pelo partido. Os dilemas inerentes a uma situação em que o PT havia ganhado a prefeitura, mas cuja organização local autônoma era extremamente fraca, dificultaram as relações entre o prefeito, o partido local, o partido em nível estadual e nacional e a população local durante toda a administração de Gilson Menezes. Ao sustentar a autonomia da prefeitura em relação às deliberações imperativas do partido local, a administração Gilson Menezes também não deixou para si nenhuma base organizada na população perante a qual era responsável e na qual poderia buscar um apoio consistente.

A administração e a política pública

A tendência geral no início da administração do PT em Diadema era tentar transformar as reivindicações individuais de assistência em reivindicações coletivas de melhorias urbanas enquanto direitos sociais e desenvolver a responsabilidade dos cidadãos na implementação das políticas. Quando os conselhos populares mostraram-se inviáveis, a tentativa de incentivar a organização popular foi incorporada a políticas específicas, sob a liderança de diferentes departamentos da prefeitura, em particular os de Saúde e de Planejamento.

Estimular a participação popular também era um imperativo financeiro, assim como filosófico, e se estendia desde os projetos comunitários de trabalho até o reconhecimento de que, numa situação em que tudo parecia urgente, não era possível fazer muito. Os projetos de maior visibilidade eram financeiramente impraticáveis; por outro lado, era preciso ter alguma visibilidade para que a população percebesse que a nova administração estava trabalhando em prol dos seus interesses. A interação entre o compromisso político com a organização popular, a necessidade de adquirir visibilidade para garantir a legitimidade da administração e as limitações extremamente reais do orçamento municipal, juntamente com outros conflitos pessoais e políticos que surgiram na prefeitura, criaram uma dinâmica pela qual se pode explicar muitas das dificuldades encontradas na tentativa de o PT realizar uma administração popular em Diadema.

A estrutura tributária brasileira, em que apenas uma pequena porcentagem dos impostos volta aos municípios, deixa muito pouca flexibilidade para financiar os programas necessários. Um dos poucos instrumentos fiscais sob controle municipal é o Imposto Predial e Territorial Urbano. No primeiro ano, a administração petista fez uma ampla auditoria sobre os impostos pagos pelas empresas instaladas na cidade e encontrou discrepâncias significativas entre os impostos pagos e os terrenos de fato ocupados.²³ Embora a reavaliação que daí resultou gerasse algumas rendas adicionais, a receita permaneceu muito baixa em relação ao nível da dívida acumulada.²⁴ Depois que 40% do orçamento de 1984 foi para o pagamento de dívidas contraídas pelas administrações passadas e 50% para os salários dos servidores municipais, sobrou apenas 10% para todas as despesas remanescentes.

Durante o primeiro período da administração petista, o centro da iniciativa foi o Departamento de Planejamento, chefiado por Amir Antônio Khair, um engenheiro de São Paulo. Em 1981 Khair começou a participar do PT como membro da equipe de economistas. Em Diadema ele era visto como uma pessoa de fora, um dos “tecnocratas” de São Paulo e, de fato, ele só encontrou o novo prefeito pela primeira vez em dezembro de 1982.²⁵ Entretanto, mantinha relações com o PT de Diadema, em parte através de sua secretária, Cleusa de Oliveira, presidente do Diretório Municipal, cujo cargo ele defendeu em diversas crises entre a prefeitura e o partido local.

O Departamento de Planejamento deu fama a Diadema devido a uma inovação feita em março de 1983, quando se recusou a aceitar as justificativas da maior empresa de ônibus da cidade para aumentar as tarifas. O Departamento estimulou a criação de uma Comissão de Usuários de Transportes, que realizou um estudo independente sobre o número de passageiros transportados por quilômetro, critério principal no qual se baseavam as tarifas. O Departamento de Planejamento entrou então em negociações com a companhia em audiências públicas e demonstrou que, segundo os dados coletados, as tarifas deviam, na verdade, ser reduzidas e não aumentadas; a empresa de ônibus foi então obrigada a renunciar ao aumento, deixando Diadema com a tarifa de ônibus mais baixa de toda a

²³ Entrevista com Maria Helena Moreira Alves, Chefe de Relações Públicas de município de Diadema, Diadema, SP, 20 de julho de 1983.

²⁴ *Informativo Municipal*, Diadema, Edição Especial, fevereiro de 1985.

²⁵ *Diário de Grande ABC*, 23 de janeiro de 1983.

região. A empresa concordou também em acrescentar novas linhas nos trajetos muito requisitados entre São Bernardo e Diadema. Continuando a prática de realizar audiências públicas e negociações com as empresas de transporte, no ano seguinte os negociadores da prefeitura obtiveram, em troca da concessão de um aumento nas tarifas, passes gratuitos fora da hora de pico para os idosos e desempregados. As inovações nas negociações sobre transportes em Diadema foram imitadas em outros locais e Khair foi chamado como consultor em São Paulo e em outras cidades.

O programa mais importante e polêmico promovido pelo Departamento de Planejamento foi a urbanização das favelas. Quando Gilson assumiu a prefeitura, as 136 favelas da cidade abrigavam cerca de um terço da população da cidade — cerca de cem mil pessoas — e nenhuma tinha eletricidade, água corrente ou esgotos. (Na verdade, apenas 26% do resto da cidade contava com um sistema regular de esgotos).²⁶ Não dispondo de fundos nem de espaço disponível para construir casas populares, esse Departamento iniciou um programa de melhorias na infraestrutura nas favelas, cujo projeto e implementação dependia da própria população que ali morava. Para os planejadores, os aspectos educacionais e organizacionais desse programa eram considerados tão importantes como a própria implantação da infraestrutura.

A prefeitura entrou em acordo com a Sabesp (a companhia estadual de água e esgotos) e com a Eletropaulo (a companhia estadual de eletricidade). Ambas comprometeram-se a fornecer eletricidade e água corrente uma vez que estivessem abertas nas favelas ruas de, pelo menos, quatro metros de largura.²⁷ A fim de que as melhorias urbanas que ali seriam implementadas fossem um processo de organização, e não apenas de mobilização, o Departamento de Planejamento optou por um método mais lento do que teria sido necessário sem esse requisito.

Primeiro, membros do grupo de planejamento responsável pelo projeto reuniam-se com cerca de cinco a dez ativistas de algumas favelas. Nos primeiros estágios, os projetos envolviam aproximadamente cinco áreas — aquelas cuja população havia expressado mais ativamente suas reivindicações. Estes ativistas deviam formar um comitê dos moradores da favela, responsável pelo debate do projeto e pela mobilização dos vizinhos,

²⁶ Maria Helena Moreira Alves, “Diadema: na experience...”, cit., p. 6.

²⁷ Maria Helena Moreira Alves, “Diadema: na experience...”, cit., p. 10; e *Jornal do Planalto*, 1º de abril de 1983, p. 1.

discutindo com eles o tamanho dos lotes e das ruas e as mudanças estruturais necessárias para que outras vias fossem abertas. Isso envolvia um trabalho considerável, uma vez que abrir ruas geralmente significava destruir e mudar de lugar alguns barracões, e fazer que seu tamanho e tipo de construção fossem mais uniformes; assim, era necessário a aprovação explícita dos moradores. Uma vez que os dados necessários foram coletados e que a comunidade se envolveu no projeto, os favelados traçaram, com a ajuda de arquitetos, seu próprio esquema básico de como deveria ficar a área. A Secretaria de Planejamento, consultando o comitê, esboçava então um projeto. O mapa final tinha de ser aprovado por uma assembleia da comunidade.

Em seguida, agrimensores iam até as favelas e mediam os novos lotes. Este estágio do processo testava o nível do consenso comunitário em relação ao plano, pois muitas vezes era necessário entrar nos barracões para marcar com estacas os limites das novas ruas. Se a organização prévia era insuficiente, era necessário parar o processo até que se atingisse um acordo real. Uma vez demarcados os novos lotes, a própria comunidade derrubava os barracões e os reconstruía em novos locais; esse era um processo necessariamente lento, já que tinha de ser feito, sobretudo nos fins de semana; os barracões tinham de ser reconstruídos no mesmo dia em que eram derrubados.

O fato de que as companhias de água e luz tinham prometido abastecer a favela na medida em que as ruas iam sendo construídas, sem esperar pela sua reconstrução total, significava que os moradores podiam ver as consequências do seu trabalho quase de imediato. Isso não evitou a ocorrência de conflitos inevitáveis, por exemplo, quanto ao tamanho dos futuros lotes, e ataques aos comitês das favelas e ao Departamento de Planejamento por parte dos “donos da luz”, isto é, moradores que haviam previamente improvisado instalações elétricas nas favelas por preços abusivos, e que muitas vezes tinham grande poder político.

A “urbanização” das favelas encaminhou, naturalmente, uma discussão da própria questão da terra, um assunto muito mais complicado de se resolver. As favelas eram construídas tanto em terrenos particulares como em municipais. Surpreendentemente, às vezes era mais fácil resolver os casos que envolviam ocupação de terrenos particulares do que municipais. Isso porque, quando o terreno tinha um proprietário, o Departamento Jurídico da prefeitura podia, de vez em quando, interceder

junto a ele para negociar um acordo para a compra gradual da terra pelos seus ocupantes. Quando se tratava de áreas públicas, porém, a cessão ou a venda exigia autorização legal da Câmara Municipal, o que levantava uma discussão mais ampla sobre o uso da terra no município como um todo.

Além disso, muitos vereadores, assim como muitos moradores não favelados de Diadema, temiam que a legalização de certificados de propriedade da terra iria estimular as ocupações e a construção de mais favelas, desvalorizando as propriedades da periferia e, de modo geral, piorando as condições físicas, já precárias, da cidade. Por fim, muitos líderes políticos mais tradicionais, como o presidente da Câmara, José Santos Rocha, do PMDB, temiam que o trabalho da prefeitura nas favelas iria solapar as bases de poder existentes nas áreas mais pobres.

O medo de que a intenção de regularizar os títulos de propriedade da terra levasse a novas ocupações pareceu se justificar, no final de 1983 e início de 1984, por novas invasões de terra, muitas realizadas com o apoio de petistas ligados ao Diretório Municipal. Houve um considerável desacordo na prefeitura sobre a maneira de lidar com estes casos. O prefeito e seu chefe de gabinete, Juracy Magalhães, inclinavam-se a agir para evitar a proliferação das favelas, ao passo que a Secretaria de Planejamento queria tratar a questão através da Comissão Municipal dos Favelados de Diadema. A disputa sobre o uso da terra gerou tensões entre o gabinete do prefeito e os planejadores.

O Departamento de Planejamento, juntamente com a Divisão de Recursos Humanos, também se envolveu num movimento em favor das creches, iniciado vários anos antes. A prefeitura havia estipulado que elas seriam uma das suas prioridades, juntamente com a melhoria das condições de vida nas favelas. Assim como os melhoramentos nas favelas, as creches eram vistas como uma área em que era possível estimular a organização e a participação popular para formular e executar projetos. Outros planos incluíam o estabelecimento de um Mercado Municipal Atacadista de Frutas e Verduras, um programa de hortas comunitárias para combater a subnutrição crônica, a modernização e simplificação da burocracia na concessão de licenças para construção, a produção do primeiro mapa acurado das áreas abertas da cidade e assistência técnica para projetos de construção em mutirão.²⁸

²⁸ Para as descrições dos programas promovidos pelo Departamento de Planejamento, baseei-me em várias conversas informais com Amir Antônio Khair, em julho-setembro de

O Departamento de Saúde também se destacou pelas suas tentativas de encontrar formas de envolver ativamente a população na implementação de programas para elevar o nível da saúde pública e das condições de saneamento da cidade. O chefe do Departamento de Saúde, José Augusto da Silva Ramos, trabalhara no pronto-socorro de Diadema desde 1979 e filiou-se ao Partido dos Trabalhadores na época da sua formação. A filosofia que José Augusto trouxe à prefeitura encarava a saúde como um problema coletivo e não individual, e propunha uma abordagem descentralizada. Em vez de apenas aumentar a capacidade dos hospitais da cidade, era necessário reforçar o saneamento e os cuidados básicos com a saúde em nível comunitário, envolvendo ao máximo os membros da região na implementação dos projetos.

A alta taxa de mortalidade, de doenças pulmonares e de outras moléstias infecciosas em Diadema devia-se em grande parte às terríveis condições de vida. Assim, o Departamento de Saúde concentrou-se na melhora geral dos níveis de saúde, nutrição e saneamento nas comunidades pobres e no combate às doenças causadas pelo meio ambiente. Promoveu atividades educacionais, coleta de lixo, controle de ratos, limpeza de águas poluídas e métodos biológicos para diminuir a população de insetos transmissores de moléstias. Instituiu também uma ampla campanha de vacinação, iniciou um programa de grupos de saúde móveis e estimulou a formação de Comissões de Saúde, que colaboraram com o departamento divulgando dados e organizando encontros para discutir soluções para os problemas mais urgentes da comunidade. Deu início a programas de controle pré-natal e de educação das mulheres gestantes e orientou nutricionistas para que preparassem programas de alimentação para famílias de baixa renda.

Apesar da sua ênfase nas iniciativas comunitárias de saúde pública, Zé Augusto não considerava que elas substituíssem a responsabilidade do Estado nessa área. Ele reivindicou o aumento do número de profissionais de saúde — havia apenas duzentos médicos em Diadema — e a criação de

1983; em conversas com Valeska Peres, coordenadora interna de projetos do Departamento de Planejamento, durante o mesmo período; em numerosas discussões com Maria Helena Moreira Alves, Chefe de Relações Públicas da prefeitura, assim como numa entrevista formal realizada com ela em 20 de julho de 1983, e em seu texto “Diadema: an experience...”, cit., assim como em minhas observações pessoais em vários meses de visitas quase semanais a Diadema, entre julho e setembro de 1983. Uma lista dos projetos iniciados pelo Departamento de Planejamento consta da carta de demissão de Amir Antônio Khair como chefe desse Departamento, com data de 3 de maio de 1984.

serviços visando mais diretamente os problemas existentes. A população deveria organizar-se para exigir as políticas corretas, e não para substituir o Estado tentando implementá-las por conta própria.²⁹ No início de 1985, o Departamento de Saúde havia dado importantes passos para ampliar o acesso à saúde pública e também às informações relevantes à área. Um novo pronto-socorro municipal, construído em 1983, tratou de 170.000 casos em 1984, com um alto índice de curas. Foram construídos três novos postos de saúde, aumentando o total para treze.

O conflito sobre Diadema

Sendo a única grande cidade do Brasil com uma prefeitura do PT, Diadema recebeu considerável atenção das elites políticas de outros partidos e da imprensa, assim como do próprio Partido dos Trabalhadores. Dentro de Diadema, as relações entre a prefeitura e os outros partidos (e uma parcela do seu próprio partido), representados na Câmara, foram tensas desde o início. O presidente da Câmara, vereador José Rocha, do PMDB, mostrou-se particularmente hostil, e em 1983 iniciou um processo criminal alegando que Gilson havia violado a lei, ao nomear três chefes de departamentos sem nível universitário. Essa acusação poderia ter custado ao prefeito o seu cargo e ainda uma sentença de prisão, se o processo não tivesse sido abandonado. Este caso foi típico da atmosfera reinante, e foi seguido por vários outros a respeito de infrações técnicas. As relações com o PMDB no nível estadual foram muito melhores: por exemplo, na época do primeiro processo, o presidente do PMDB de São Paulo, Fernando Henrique Cardoso, chamou Gilson para dizer-lhe que a atitude de Rocha não representava a política do seu partido. As relações com o governo Montoro também foram relativamente cordiais, facilitadas por conexões pessoais de alguns paulistas na administração de Diadema.

Com exceção da atenção dada a algumas inovações particularmente drásticas da administração de Diadema — como, por exemplo, o acordo com as empresas de ônibus para conceder passe livre aos idosos e aos desempregados fora das horas de pico —, a imprensa local e estadual, assim como as revistas nacionais, concentraram-se nos conflitos que surgiram entre a prefeitura e o partido, e dentro da própria administração. Uma

²⁹ Entrevista com José Augusto da Silva Ramos, chefe do Departamento de Saúde, Diadema, SP, 20 de julho de 1983.

pesquisa feita em 1983³⁰ mostrou que a maioria da população de Diadema não conhecia grande parte dos novos serviços, e ainda encarava as relações com a prefeitura em termos individuais. A secretária do prefeito, cuja mesa ficava no salão principal de recepção da prefeitura, confirmou que mais da metade dos indivíduos que vinham ao gabinete estavam procurando emprego; outros apareciam com pedidos para consertar ruas, coletar lixo, resolver disputas com os vizinhos e entre casais, pedir alimentos, roupas ou empréstimos.

Embora pareça ingênuo esperar uma mudança drástica na atitude da população num período de tempo tão curto, aparentemente os resultados desta pesquisa de 1983 fizeram com que Gilson passasse a considerar se não seria preferível priorizar os projetos de maior visibilidade pública, e não os processos participatórios mais lentos, previstos nos projetos do Departamento de Planejamento. O ideal de desenvolver formas de organização e responsabilidade popular parecia entrar em conflito com a necessidade de obter resultados que demonstrassem a capacidade de um prefeito do PT realizar uma administração eficiente, direcionada para as necessidades populares; esse dilema também iria afligir todas as futuras prefeituras do PT. Durante os seis meses seguintes, aumentaram as tensões entre o gabinete do prefeito e o Departamento de Planejamento, culminando na decisão, tomada em abril de 1984, de transferir o programa de melhoria das favelas para a Divisão de Recursos Humanos, e na renúncia de Khair e da maioria da equipe de planejamento, em 3 de maio.

Na verdade, os conflitos dentro da prefeitura haviam começado muito antes, e foram inicialmente ligados ao rompimento entre Gilson e a organização local do partido a respeito da nomeação de chefes de departamento, discutida anteriormente. Em maio de 1983, a decisão de Juracy de retirar o controle do Teatro Municipal do chefe do Departamento de Cultura fez com que o partido local convocasse uma convenção especial, em 21 de maio. Lula e outros líderes petistas que compareceram a esse encontro consideraram que, neste caso, o protesto do partido era legítimo; na verdade, a maioria dos membros da prefeitura também pensava assim, e Juracy foi obrigado a revogar sua decisão.³¹ A próxima crise veio em julho de 1983, quando dois chefes de departamento foram despedidos por terem,

³⁰ A pesquisa foi feita pelo Departamento de Relações Públicas, em colaboração com a Patoral dos Jovens da Igreja Católica.

³¹ *Em Tempo*, 23 de julho de 1983, p. 8.

supostamente, conspirado com o Diretório para desestabilizar a administração de Gilson. Os dois diretores eram membros da chapa vencedora nas eleições do Diretório realizadas em 12 de junho; Gilson havia apoiado outra chapa. O Diretório protestou contra as demissões e pediu a intervenção de instâncias superiores do partido. Lula respondeu que não era normal que o partido interviesse em outra arena política (isto é, numa administração municipal), porém pediu à Executiva do Estado de São Paulo que tentasse intermediar e dar uma opinião.³²

Assim como no caso da nomeação de chefes de departamentos, o conflito concentrava-se no papel do partido local em relação à prefeitura. Gilson continuava afirmando que ele tinha sido “eleito pelo PT para governar com toda a população”. Gentil de Paula, um dos vereadores petistas da Câmara Municipal, defendeu a posição do Diretório, dizendo que “legalmente, ele é o prefeito de toda a população, porém foi eleito pelo PT, que é um partido dos trabalhadores”. O Diretório e seus aliados na Câmara Municipal continuaram exigindo que não só as nomeações para os cargos principais como também as decisões administrativas fossem primeiro submetidas à aprovação da bancada do PT na Câmara, ao Diretório e a representantes dos quinze núcleos do partido. Apenas dois vereadores petistas na Câmara apoiaram Gilson nesta questão.

A situação complicou-se ainda mais devido a dois problemas: o da dupla identificação partidária e o da tendência claramente autoritária de Juracy Magalhães, chefe do gabinete do prefeito. Alguns membros da oposição na Câmara, assim como parte dos dirigentes recém-eleitos do partido local, eram membros de organizações esquerdistas, que funcionavam dentro do PT, porém com linhas ideológicas e políticas próprias, bem definidas. Estas incluíam a Causa Operária, uma fração da Liberdade e Luta (organização trotskista que se destacou na política estudantil no final dos anos 70), o MEP (Movimento de Emancipação do Proletariado) e outros grupos. Juracy, por sua vez, parecia estar tentando centralizar nas suas próprias mãos o controle sobre os projetos e os departamentos administrativos, e muitas pessoas na prefeitura acreditavam que ele era o responsável por uma tendência cada vez maior de se definir todos os debates em termos de estar a favor ou contra o prefeito. Aparentemente com ciúmes da fama anterior de Khair e do Departamento

³² “Lula admite intervenção do diretório em Diadema”, *Diário do Grande ABC*, 16 de julho de 1983, p. 5.

de Planejamento, Juracy queria garantir que o centro das iniciativas e decisões permanecesse no gabinete do prefeito, e tanto quanto possível, sob seu controle. Para o partido local, a exoneração de Juracy tornou-se o ponto focal em torno do qual se organizam as exigências por mudanças na administração.

Para a Executiva Estadual e a Nacional do partido, chamadas para mediar a situação, este foi um problema excepcionalmente difícil. Primeiro, porque embora as tendências organizadas que predominavam dentro do Diretório Municipal não fossem uma força significativa no partido em nível nacional, alguns de seus membros eram trabalhadores de Diadema, legítimos participantes do Partido dos Trabalhadores, que haviam sido eleitos regularmente numa convenção devidamente convocada pelo partido local. Segundo, a jurisdição do partido sobre as ações de petistas em cargos governamentais não era clara; por um lado, porque faltava uma política geral do PT sobre essa questão, e, por outro, porque esses cargos governamentais tinham sido outorgados por um voto popular que se estendeu muito além da militância ativa do PT. O fato de Gilson ser um prefeito minoritário complicava ainda mais a situação. Terceiro, não havia consenso no partido, nem dentro da liderança nem através de uma discussão nacional da questão, sobre a natureza da representação política e o grau de responsabilidade dos representantes eleitos perante o partido. Por fim, os próprios fatos da situação foram contestados.

Em 1983-84 proliferaram os conselhos e subconselhos especiais da comissão de ética do PT organizados para estudar a situação em Diadema, porém parece que não conseguiram chegar a uma solução aceitável: o Diretório insistia na exoneração de Juracy, e Gilson acusava o Diretório de recusar-se a admitir novos membros no partido a fim de manter a sua maioria. Esta última questão, que estivera em debate desde janeiro, na época da disputa sobre a composição da administração, fora, de fato, uma decisão política do Diretório: depois das eleições, alegando que as campanhas de filiação anteriores tinham resultado em um número muito grande de “membros só no papel”, o Diretório suspendeu todas as novas filiações durante seis meses.³³ Consequentemente, os novos membros recrutados por Gilson e por seus aliados não conseguiram ter sua filiação reconhecida pelo partido.

³³ Entrevista com Cleusa de Oliveira, Diadema, SP, 5 de setembro de 1983.

As tentativas frustradas das instâncias superiores do PT para mediar a situação não conseguiram melhorar a reputação da prefeitura petista em Diadema — já que a imprensa vivia ansiosa para relatar as disputas internas — nem tampouco diminuir o crescente isolamento de Gilson, por trás das portas cada vez mais fechadas do seu gabinete. Tornou-se cada vez mais difícil, até mesmo aos chefes de departamento, o acesso ao prefeito, pois os canais para isso eram bloqueados por sua secretária e pelo seu chefe de gabinete. À medida que aumentava o isolamento de Gilson, ampliava também sua preocupação com a necessidade de dar legitimidade à sua administração, por meio de ações e de obras públicas visíveis. Não só o partido, mas também as novas formas de associação nascidas no processo de melhoria das favelas e da criação de creches pareciam insuficientes para lhe oferecer o apoio popular que ele buscava.

As tensões chegaram ao auge em abril de 1984, quando Gilson decidiu transferir o programa de favelas do Departamento de Planejamento para a Divisão de Recursos Humanos, sem consultar nem a equipe de planejamento nem as organizações de favelados. Como resultado, Khair e a maioria dos membros mais importantes da sua equipe renunciaram a seus cargos no Departamento de Planejamento e acusaram o prefeito e os que o apoiavam de trabalharem em benefício próprio, ignorando tanto o PT como o movimento popular.³⁴ A renúncia dos planejadores e as críticas fulminantes que eles dirigiram às práticas da administração forçaram o partido a encarar mais seriamente o caso de Diadema e os problemas que ele suscitava. Em 12 de maio de 1984, o Diretório Regional de São Paulo decidiu abrir uma coluna no jornal do partido para que o PT, como um todo, discutisse a questão de Diadema.

³⁴ “Documento elaborado pela equipe do Departamento de Planejamento da Prefeitura de Diadema por ocasião da crise que culminou com a exoneração do seu diretor e respectiva equipe de assessores — Diadema, SP, 3 de maio de 1984.” Este documento e a carta de demissão de Khair, com a mesma data, relatam o processo de tensões crescentes entre o departamento e o prefeito, de maneira muito mais completa do que se pode fazer aqui. Khair também explicou sua posição numa página dedicada ao debate sobre a situação de Diadema, por decisão de 12 de maio do Diretório Regional de São Paulo, em “Nosso trabalho sofreu restrições e bloqueios”, *PT São Paulo*, 4 (18): 7, jul. 1984, ao lado de uma réplica de Gilson Menezes, “Administração se impõe por suas realizações”, que discute as obras da prefeitura, sobretudo nas áreas da saúde, educação e transporte, sem mencionar o papel do Departamento de Planejamento nem o trabalho nas favelas.

No número de julho, a equipe anterior de planejamento apresentou seu argumento numa coluna, e Gilson numa outra, ambas na mesma página e lado a lado. O Diretório decidiu que um membro da comissão estadual de organização do PT iria a Diadema uma vez por semana para garantir que novos membros conseguissem filiar-se ao partido.³⁵ No decorrer do ano seguinte, proliferaram os comitês para investigar e resolver os conflitos.

A crise da administração do PT em Diadema diminuiu de modo significativo em 1985, mas sem que as questões políticas suscitadas tenham sido resolvidas. Em primeiro lugar, nas eleições de 1985 para o Diretório Municipal, venceu uma chapa favorável à administração de Gilson, diminuindo, assim, a pressão que o partido local exercia sobre a prefeitura. Em segundo, a questão das práticas clientelistas por parte da administração, que se personificaram na figura de Juracy Magalhães, foi resolvida administrativamente quando este foi demitido, em 2 de maio de 1985.³⁶ Os boatos a respeito da corrupção de Juracy eram propalados desde 1983. A gota d'água veio quando a imprensa noticiou que Juracy, em conivência com outros servidores municipais, havia simulado um acidente entre um carro que ele havia tomado emprestado e um veículo municipal, a fim de que o seguro da prefeitura cobrisse os danos causados numa outra ocasião. Convencidos de que o PMDB de Diadema estava se preparando para levar essa questão a juízo, líderes petistas insistiram em estabelecer uma comissão para realizar uma investigação séria, por mais danos que os resultados pudessem causar ao partido. Em consequência do relatório dessa equipe, que não foi divulgado para o público, Juracy e vários outros servidores municipais foram demitidos.

Com a aproximação das eleições para prefeito de São Paulo em novembro de 1985, a liderança do PT resolveu que a destituição de Juracy encerrava a questão de Diadema. O partido cerrou fileiras com Gilson, ressaltando as realizações positivas da sua administração, e decidiu não promover um debate amplo sobre as questões políticas envolvidas, que não eram redutíveis à questão da corrupção. O principal tema não resolvido era, como ocorreu desde o início em Diadema, o das relações entre o partido, as instituições políticas e a organização popular. A administração petista havia prometido abrir a prefeitura à participação das organizações populares para o estabelecimento de prioridades e decisões sobre alocação de recursos,

³⁵ *PT São Paulo Boletim*, junho de 1984.

³⁶ *PT São Paulo Boletim*, maio de 1985.

assim como para incentivar o crescimento e a autonomia das organizações sociais que seriam ativas nesse processo. Entretanto, na luta pelo poder que se seguiu, essas organizações eram vistas frequentemente como bases de poder para determinadas facções da luta e, como consequência, sua capacidade de agir com autonomia diminuiu.

Isso não significa negar as muitas realizações positivas na prefeitura petista, não só em termos de infraestrutura social como também de participação.³⁷ Por exemplo, o PT instituiu a prática de realizar audiências abertas nos bairros acerca de alocação de verbas, onde eram eleitos representantes para trabalhar com o Departamento de Finanças na elaboração do orçamento; esse foi um passo importante para aumentar a transparência da administração municipal e tornar suas decisões mais democráticas. Foram também estabelecidos conselhos setoriais eleitos nos bairros, para as áreas de saúde e transporte.³⁸ Contudo, as iniciativas em prol da participação popular continuavam vindo da prefeitura e a relação entre esta e as organizações populares tendia a reforçar esse esquema, e não a transformá-lo.

Seria possível fazer outra coisa? Essa pergunta é difícil de ser respondida. O projeto político do partido de governar com base em organizações populares autônomas assumia, implicitamente, que elas existiam antes da criação de um tal governo. Esse não era o caso em Diadema, e a nova administração teve de enfrentar o problema de governar e ao mesmo tempo mudar o contexto político em que governava. Incapaz de fazer as duas coisas, terminou por promover a organização reforçando as relações verticais e não as horizontais. O resultado foi bem coerente com boa parte da história do populismo brasileiro. As tentativas de se iniciar um processo mais lento de planejamento participatório desmoronaram diante das exigências políticas das lutas entre facções. Considerando as coisas em termos puramente locais, é difícil ver como e de que modo, dados os participantes envolvidos, os resultados poderiam ser outros.

Ao insistir no caráter local do problema, a liderança petista demorou para promover dentro do partido um debate político difícil, mas potencialmente rico, sobre questões vitais para o futuro do PT. A

³⁷ Uma avaliação concisa da administração de Diadema se encontra em “PT capitaliza governo em Diadema e vence prefeito”, *Folha de S. Paulo*, 27 de novembro de 1988, p. A-13. Ver também Valeska Feres Pinto, “A vitrine do ABC”, *Teoria e Debate* 3, junho de 1988, p. 11-5.

³⁸ Ricardo de Azevedo, “Conselhos populares...”, cit., p. 47.

importância desse debate tornou-se muito mais evidente depois de 1985, quando os problemas da prefeitura petista de Fortaleza obrigaram a uma consideração mais geral das relações entre o partido e as administrações municipais. Em 1988, quando o número e a importância das cidades com prefeitura petista haviam aumentado substancialmente, o PT já havia reconhecido que as administrações municipais não podiam ser vistas como instrumentos de organização do partido, mas deveriam responder a um eleitorado mais amplo. Entretanto, muitos dilemas que apareceram em Diadema continuaram na ordem do dia em outras cidades, como em São Paulo, onde a candidata do PT foi eleita para a prefeitura em 1988. Nessa cidade, onde havia uma organização popular muito maior antes da chegada do PT ao poder, a persistência desses dilemas levanta questões muito mais amplas sobre a viabilidade de se criar espaços genuínos de participação no governo de sociedades complexas, tema que será mais discutido na seção final deste capítulo.

Representantes no Congresso

Após as eleições de 1982, os conflitos sobre os papéis adequados à organização partidária e aos representantes eleitos caracterizaram a esfera legislativa, assim como a executiva, e em ambas as instâncias a falta de uma estratégia partidária clara para a utilização dos espaços institucionais foi um problema. Esta seção examinará rapidamente de que modo os membros do PT eleitos para o Congresso em 1982 tentaram traduzir os objetivos do partido em ações legislativas, e as relações entre a organização partidária e os parlamentares petistas.

Na ausência de uma estratégia legislativa, a discussão sobre a obrigação de os políticos prestarem contas de seus atos ao partido concentrou-se em avaliações *a posteriori*, sobre se uma determinada ação fora apropriada ou não e desenvolvera-se de uma maneira bastante casuística. Uma série de dificuldades surgiu no primeiro ano da nova legislatura. Muitos dos recém-eleitos não tinham experiência legislativa, e embora fizessem grande número de discursos, não se concentraram muito em outras atividades legislativas. Além disso, vários não estavam preparados para o papel clientelista que se espera dos representantes nos órgãos legislativos brasileiros. Surgiram conflitos sobre a contribuição financeira que todos os candidatos petistas haviam concordado, antes da campanha eleitoral,

em dar ao partido. Apesar dessas limitações, durante esse período os deputados petistas demonstraram tanto iniciativa como coesão.

O conflito entre os líderes do PT e os representantes eleitos é algo recorrente na história dos partidos de esquerda, havendo ou não um vínculo formal de responsabilidade. É uma questão particularmente difícil de resolver, já que cada lado reivindica a legitimidade com um fundamento diferente de representação e tem responsabilidade perante uma base diferente. Foram conflitos exatamente desse tipo entre organizações partidárias e representantes eleitos que levaram Ostrogorski³⁹ à sua avaliação pessimista do impacto dos partidos populares na virada do século; em seu trabalho posterior sobre o Partido Trabalhista britânico, McKenzie descreve conflitos semelhantes, mas conclui que a relação entre o partido no Parlamento e a organização partidária era muito mais dinâmica do que Ostrogorski tinha esperado.⁴⁰ Os líderes do partido alegam que os representantes foram eleitos com base no apoio partidário, e que sua função é expressar as posições do partido e tentar implementar a sua política no nível parlamentar; isto confere à organização do partido o direito e a responsabilidade de ditar, supervisionar e julgar os atos dos representantes. Quanto aos membros eleitos, embora reconheçam que sua função é favorecer os objetivos do partido nos órgãos parlamentares, reivindicam uma certa liberdade de interpretação e de ação, com base na sua responsabilidade perante um eleitorado mais amplo do que apenas o partido.⁴¹

Uma análise das ações dos deputados federais e dos deputados estaduais de São Paulo na primeira sessão legislativa de 1983⁴² mostra que os deputados petistas foram particularmente ativos no que se refere à expressão. Em cada sessão da Câmara, há um período dedicado a pronunciamentos, primeiro breves e depois longos, sobre qualquer tema que um deputado queira abordar — em geral denúncias, assuntos nacionais e internacionais e questões políticas diversas. Especialmente na Assembleia

³⁹ M. Ostrogorski, *Democracy and the organization of political parties* (Chicago, Quadrangle Books, 1964), 2 volumes.

⁴⁰ R. T. McKenzie, *British political parties* (London, William Heinemann, 1955).

⁴¹ Samuel H. Barnes, "Party democracy and the logic of collective action", cit.; e Lewis Minkin e Patrick Seyd, "The British Labour Party", cit., p. 106-7.

⁴² O estudo envolveu uma análise das transcrições diárias das sessões legislativas no *Diário do Congresso Nacional*, para a Câmara Federal, e no *Diário Oficial do Estado*, para a Assembleia Legislativa de São Paulo.

Estadual, os deputados petistas utilizaram este fórum aberto proporcionalmente muito mais do que os dos outros partidos.

Por outro lado, os deputados petistas de São Paulo introduziram muito menos leis do que seus colegas de outros partidos. Essa desproporção reflete o quanto o PT rejeita a relação tradicional entre o parlamentar e o eleitorado no Brasil. A imensa maioria de moções e projetos de lei apresentados ao plenário eram, especificamente, trocas de favores políticos ou, com mais frequência, questões simbólicas — por exemplo, mudar o nome de uma rua ou de uma escola em honra de alguém, ou conceder o *status* de organização não lucrativa para uma determinada entidade. Esse tipo de medida destina-se a aumentar a notoriedade de um representante perante seu eleitorado. Na sessão legislativa analisada, os deputados estaduais petistas não apresentaram nenhum projeto de lei desse tipo. De um total de 222 moções, apenas vinte foram apresentadas por deputados petistas, e de um total de 336 projetos de lei, os deputados petistas apresentaram treze. Entretanto, o significado desse quadro altera-se se eliminarmos as leis que se resumem em concessões de favores e mudanças de nomes; houve apenas cerca de 48 projetos de lei que tratavam de questões de regulamentação ou autorização.

O conteúdo dos projetos apresentados pelos deputados estaduais petistas variava de acordo com os seus interesses particulares e seus vínculos com diferentes movimentos. Paulo Fratessi encaminhou várias propostas relativas à educação e aos servidores públicos;⁴³ Geraldo Siqueira apresentou um projeto sobre questões ecológicas e uma moção sobre o movimento estudantil.⁴⁴ Anísio Batista de Oliveira propôs um programa diário dedicado a questões sindicais no canal de televisão estatal.⁴⁵ Marco Aurélio Ribeiro levou um projeto sobre a regulamentação das verbas estaduais dedicadas ao lazer.⁴⁶ Paulo Diniz apresentou um projeto pedindo que os trabalhadores fossem representados na diretoria de empresas onde o Estado é acionista majoritário, sendo o representante eleito pelos

⁴³ “Projeto de Lei 11/83”, *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 3 de abril de 1983; “Projeto de Lei 137/83”, *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 27 de abril de 1983; e “Projeto de Lei 193/83”, *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 17 de maio de 1983.

⁴⁴ “Projeto de Lei 282/83”, *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 16 de junho de 1983; e “Moção 51/83”, *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 12 de junho de 1983.

⁴⁵ “Projeto de Lei 221/83”, *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 24 de maio de 1983.

⁴⁶ “Projeto de Lei 232/83”, *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 26 de maio de 1983.

funcionários.⁴⁷ Três projetos de lei sobre questões relativas ao desemprego foram apresentados por deputados petistas, dos quais dois foram propostos pela maioria da bancada juntamente com vários deputados do PMDB. Esses projetos propunham que os trabalhadores desempregados recebessem passe livre no transporte público; que os programas de alimentação para os desempregados fossem ampliados; e que os desempregados fossem isentos de impostos.⁴⁸

A legislação proposta pelos deputados do PT correspondia, de fato, ao objetivo do partido de vincular a atividade parlamentar às necessidades dos movimentos sociais. A recusa de lidar com questões clientelistas e com as formas tradicionais da política simbólica era coerente com a orientação do partido, porém representava uma ruptura com as expectativas populares em relação ao papel dos deputados. Embora nessa época a natureza das relações com o eleitorado não fosse alvo de discussão no partido como um todo, ela se tornou tema de extensos debates entre deputados e vereadores petistas de São Paulo. A maioria das pessoas que ia ao gabinete de um vereador ou deputado estadual procurava favores individuais, embora algumas viessem buscar auxílio para diversas melhorias na infraestrutura de suas comunidades.

É verdade que, no início, os vereadores petistas acreditavam que dar uma passagem de ônibus de volta para o Nordeste a alguém que havia perdido o emprego não era função de um parlamentar eleito; porém logo ficou claro que esses pedidos e necessidades eram tão predominantes que exigiam uma abordagem diferente. No gabinete de Luiza Erundina, eleita vereadora pelo PT de São Paulo em 1982,⁴⁹ os pedidos individuais acabavam sendo enviados ao órgão burocrático estadual capaz de lidar com o problema, o que em geral envolvia um telefonema de Erundina ou de um de seus assessores. Quando vinham indivíduos para levantar problemas comunitários, a equipe de Erundina tentava incentivar a organização da população local acerca da questão, em vez de oferecer uma solução

⁴⁷ “Projeto de Lei 246/83”, *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 28 de maio de 1983.

⁴⁸ Os dois projetos de coautoria com deputados do PMDB, sobre os passes nos ônibus e o auxílio alimentar, foram o “Projeto de Lei 129/83” e o “Projeto de Lei 160/83”, *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, respectivamente em 21 de abril de 1983 e 5 de maio de 1983. O projeto de isenção de impostos, apresentado por Eduardo Jorge, foi o “Projeto de Lei 222/83”, *Diário Oficial do Estado*, São Paulo, 25 de maio de 1983.

⁴⁹ Luiza Erundina foi eleita para a Assembleia Estadual em 1986 e tornou-se prefeita de São Paulo com as eleições de 1988.

imediate, como apresentar uma proposta de lei ou tentar conseguir, através dos canais burocráticos, o financiamento necessário para o projeto. Se tal organização se concretizasse, era possível fazer o pedido diretamente ao órgão governamental responsável; a equipe podia auxiliar os ativistas do movimento a definir os órgãos adequados a quem deviam dirigir-se e, se necessário, acompanhá-los.

Muitas vezes desenvolvia-se uma relação de colaboração entre os membros da bancada petista nos órgãos estaduais e municipais, o que os ajudava a formular uma estratégia própria. As questões discutidas incluíam temas aos quais o partido estava dedicando muita atenção — o desemprego, por exemplo — mas isso não era tudo. Os deputados federais petistas também colaboraram muito com parlamentares progressistas de outros partidos. A questão de quando formar alianças e coalizões, que até 1983 não era um problema urgente para o partido como um todo tornou-se muito mais relevante para os parlamentares que constituíam uma pequena minoria num órgão nacional, e originou vários conflitos com a organização do partido. Na maioria dos casos, porém, os parlamentares desfrutavam de uma liberdade de ação substancial, apesar das regras formais que os subordinavam à Executiva do partido.

Os estatutos do Partido dos Trabalhadores exigiam que os representantes eleitos prestassem contas de seus atos à Executiva nacional, e determinavam que eles dessem 40% de seu salário ao partido. Essa contribuição era substancialmente mais alta do que a dos deputados de outros partidos (cerca de 3%), e em 1983 foi causa de atritos entre o partido e certos deputados federais. As despesas com viagens a Brasília e com a moradia na capital produziram, quase de imediato, um pedido de reformulação das contribuições. Para o partido, por outro lado, a contribuição legislativa era uma das principais fontes de recursos, e qualquer redução acarretaria uma grave perda financeira. Em particular para os líderes petistas da classe trabalhadora, parecia inconcebível que os salários do Congresso não fossem mais que suficientes para as necessidades dos dois lados. Essa disputa foi basicamente importante porque as tensões que suscitou durante os primeiros seis ou oito meses do novo Congresso impediram uma colaboração construtiva entre os representantes e o partido, necessária para se formular uma visão clara do papel dos parlamentares.

Embora surgissem conflitos ocasionais sobre determinadas ações e atitudes dos deputados federais, de longe o mais sério foi o que envolvia a

decisão de participar ou não no Colégio Eleitoral que iria eleger indiretamente o novo presidente. O partido optou pela não participação; vários de seus deputados insistiram em participar e saíram do partido (sob ameaça de expulsão). Este conflito, discutido na próxima seção, levantou explicitamente a questão do direito da organização do partido de ditar as posições a serem tomadas por seus parlamentares no Congresso, como princípio geral.

A campanha pelas eleições diretas para presidente

Em 1984 a campanha pelas eleições diretas para a presidência da República mobilizou o PT com uma intensidade não observada desde as eleições de 1982. Foi a oportunidade de combinar uma campanha política com um amplo movimento de base — sindicatos e organizações sociais — e de colaborar com outros partidos em torno de objetivos comuns. Para o PT, a campanha pelas eleições diretas destinava-se a combinar uma demanda pela democratização das instituições com reivindicações de justiça social e econômica; à medida que a campanha se desenrolou, o partido ficou preso ao discurso unitário da própria campanha.

Nas pré-convenções estaduais de agosto de 1983, o PT adotou a ideia de realizar uma campanha popular pelas eleições diretas para presidente como um dos seus três principais focos para o período seguinte; em janeiro de 1984, a Executiva nacional transformou-a em prioridade número um do partido.⁵⁰ Pela primeira vez desde a sua formação, o PT adotou uma política de colaborar numa frente única com outros partidos e também com movimentos sociais e sindicais. Em setembro foram escolhidos os coordenadores estaduais da campanha, e, em janeiro, os nacionais, com mandato para incentivar a criação de uma coordenação suprapartidária para um movimento amplo.

Em 1983, o primeiro grande esforço coordenado foi um comício na praça em frente ao Estádio do Pacaembu, em São Paulo, em 27 de novembro de 1983, convocado por um comitê que incluía o PT, o PMDB, o PDT, a CUT, a CONCLAT, a Comissão de Justiça e Paz da Igreja Católica, e um grande número de sindicatos e associações. Esse comício não teve grande sucesso, mobilizando apenas cerca de vinte mil pessoas, grande

⁵⁰ *PT São Paulo*, Edição Especial, setembro de 1983; *PT Boletim Nacional*, 20 de dezembro de 1983.

parte das quais eram militantes do PT. Embora o PMDB apoiasse a demonstração, e o governador Montoro tivesse assinado, com outros governadores, um manifesto pelas eleições diretas, que foi divulgado na televisão em horário nobre e que incluía uma convocação para esse comício, o PMDB ainda não havia decidido levar esta campanha às ruas.⁵¹

Entretanto, no início de janeiro Ulysses Guimarães, presidente do PMDB, decidiu dar força total para a ideia de uma mobilização popular séria. O governador Montoro convocou uma reunião de representantes dos partidos de oposição e dos sindicatos no Palácio do Governo de São Paulo, e o comitê assim formado começou a organizar uma manifestação maciça para 27 de janeiro de 1984. A primeira grande manifestação havia ocorrido duas semanas antes em Curitiba, convocada por Ulysses Guimarães com os governadores Montoro, Tancredo Neves, de Minas Gerais, e José Richa, do Paraná.⁵² Em São Paulo, o palanque incluía também Brizola e Lula. Os organizadores esperavam cem mil pessoas, mas apareceram mais de 250.000. Dali em diante a mobilização foi crescendo, com manifestações por todo o país. Quando mais de um milhão de pessoas tomaram as ruas do Rio de Janeiro, uma espécie de euforia começou a reinar, uma sensação de que o país inteiro estava nas ruas exigindo diretas-já. As pesquisas mostravam que mais de 80% dos brasileiros eram a favor das eleições diretas (incluindo 75% dos membros do PDS).⁵³

A posição do PT era de que o movimento continuasse até que o governo concordasse em convocar eleições. Para o PMDB, por outro lado, a mobilização destinava-se à votação do Congresso, a realizar-se em meados de abril, sobre uma emenda constitucional proposta pelo deputado Dante de Oliveira. No final da campanha, ficou evidente que, por trás da cena, alguns líderes do PMDB estavam apostando nos dois lados. A nomeação de Paulo Maluf, ex-governador de São Paulo, pelo PDS, contra a oposição ferrenha de membros do seu próprio partido, levantou a possibilidade de que se poderia conseguir uma maioria no Colégio Eleitoral em torno do nome do conservador Tancredo Neves, governador de Minas Gerais pelo PMDB. Quando a emenda Dante de Oliveira, que propunha as eleições diretas, foi derrotada, líderes do PMDB decidiram que o jogo estava terminado. Se eles

continuassem apoiando a campanha nas ruas, a nação arriscava-se a ter Maluf na presidência. Depois do fracasso da emenda, as energias do PMDB concentraram-se na construção da Aliança Democrática, uma coalizão entre o PMDB e a Frente Liberal, constituída por dissidentes do PDS que não queriam apoiar Maluf.

O PT tentou levar sozinho a campanha, furioso com o que considerou como uma traição do PMDB, porém o ímpeto já tinha desaparecido. Embora o sentimento do público não tivesse mudado, a crença de que alguma coisa milagrosa pudesse acontecer já não existia. A enorme sensação de possibilidades de mudança criada pela campanha foi morrendo, e a sociedade confrontou-se mais uma vez com uma opção bipolar: Maluf ou Tancredo. Aos poucos a energia dedicada à campanha foi transferindo-se para Tancredo, que se transformou na grande esperança da democracia no Brasil; após a sua morte, logo depois de assumir o cargo, ele foi imediatamente mitologizado como um mártir no imaginário popular.

Como havia acontecido nas eleições de 1982, o PT rejeitou a ideia de que havia apenas duas opções, e suas lideranças opuseram-se à participação dos deputados petistas no Colégio Eleitoral. Esta posição intransigente provocou uma crise entre os deputados do PT, vários dos quais acreditavam que as circunstâncias obrigavam o partido a votar em Tancredo, mesmo que se continuasse denunciando o caráter conservador da transição. Aírton Soares, furioso com a posição do partido, renunciou como líder da bancada petista. Outros membros do partido também contestaram a decisão. Líderes do PT, percebendo que era necessário realizar mais debates, pediram pré-convenções em nível municipal, estadual e nacional, para discutir a questão. Aírton Soares e o deputado José Eudes, do Rio de Janeiro, radicalizaram ainda mais o debate anunciando que participariam da eleição do Colégio Eleitoral, fosse qual fosse a decisão das pré-convenções.

A partir daí a situação foi de mal a pior. A maioria dos parlamentares, embora concordasse com a posição do partido ou, ao menos, estivesse pronta a seguir as decisões das pré-convenções, recusou-se a aceitar a renúncia de Aírton Soares, alegando que o debate continuava aberto. No comunicado oficial que emitiram relatando a sua decisão, afirmaram:

Somos capazes de conviver com a divergência, até porque as nossas afinidades e o nosso compromisso ético-político transcendem eventuais divergências conjunturais, por mais transcendentem que estas sejam. As divergências democraticamente resolvidas só

⁵¹ *Isto é*, 7 de dezembro de 1983.

⁵² *Isto é*, 18 de janeiro de 1984, p. 18-20.

⁵³ Resultados de uma pesquisa do Instituto Gallup publicados em *Isto é*, 1º de fevereiro de 1984, p. 19-20.

fortalecem a superior unidade de nossa ação em defesa dos trabalhadores e o povo.⁵⁴

Os que eram a favor do comparecimento no Colégio Eleitoral alegavam que a não participação levaria a mais um pacto da elite, excluindo os trabalhadores da política e marginalizando o PT, num momento em que as bases do partido estavam comparecendo em massa aos comícios pró-Tancredo. Quisessem ou não, diziam eles, a opção existente era entre Tancredo e Malu.⁵⁵ Os que eram a favor de boicotar o Colégio Eleitoral argumentavam que a Aliança Democrática havia cinicamente utilizado a mobilização popular para impor o seu candidato. Eles reiteravam a posição tomada pelo Diretório Nacional de que “contra a chantagem do malufismo e o projeto de transição proposto pelas classes dominantes, o PT reafirma sua decisão de boicotar o Colégio Eleitoral e, portanto, não participar da votação indireta de 15 de janeiro de 1985”.⁵⁶

Depois que as pré-convenções ratificaram a posição inicial de não comparecer ao Colégio, a questão passou a ser o que fazer com os deputados que pretendiam ir de qualquer maneira; naquela altura, os deputados decididos a votar no Colégio eram Bete Mendes, José Eudes e Airton Soares. Surgiu uma controvérsia acalorada para decidir se os três deveriam ser expulsos; em meados de janeiro, uma reunião do Diretório Nacional decidiu, em votação, pedir que eles renunciassem. Esta decisão foi arduamente contestada por outros deputados e poderia ter sido reconsiderada, porém os deputados em questão renunciaram e deixaram o partido.

Com a saída de três deputados federais e um deputado estadual em virtude dessa disputa, o PT perdeu dois dos seus políticos mais experientes, que também haviam sido líderes da sua bancada federal (Airton Soares) e estadual (Marco Aurélio Ribeiro, em São Paulo). Por recusar-se a comparecer ao Colégio Eleitoral, o partido fora acusado de purismo; a saída dos três deputados fez com que ele parecesse também autoritário. Esse conflito deixou um resíduo de tensão e amargura durante todo o ano

⁵⁴ “Nota da bancada do Partido dos Trabalhadores”, Brasília, 10 de outubro de 1984.

⁵⁵ “O Partido dos Trabalhadores, as diretas e a transição”, s.d., texto de posicionamento para as pré-convenções do partido, assinado por 23 membros proeminentes do PT, incluindo Soares e os deputados estaduais Marco Aurélio Ribeiro e Paulo Fratessi, de São Paulo.

⁵⁶ Partido dos Trabalhadores, Diretório Nacional, “O PT e o momento político”, 21 de outubro de 1984, citado em Articulação, “Contra o continuísmo e o pacto social, por uma alternativa democrática e popular”, São Paulo, 12 de dezembro de 1984.

seguinte. As feridas só começaram a cicatrizar em 1985 com as eleições para prefeito, depois de Lula declarar à imprensa que qualquer pessoa que havia deixado o partido seria novamente bem-vinda.

A campanha pelas eleições diretas foi um momento dramático na história do PT, produzindo efeitos contraditórios e continuando a gerar debates por muito tempo. Foi a primeira vez que o PT participou de uma frente com outros partidos pela mobilização popular em torno de uma causa. Embora fazendo reservas quando o processo começou a centralizar-se em torno dos governadores que apoiavam a campanha, o PT continuou a mobilizar-se intensamente, e a colaborar de uma maneira relativamente harmoniosa. Os conflitos surgiram devido ao desejo de o PT introduzir questões sócio-econômicas na campanha; de maneira geral, porém, ele participou da criação de um discurso unitário. A desilusão com o esmorecimento da campanha após a derrota da emenda estabelecendo as eleições diretas provavelmente exacerbou o conflito sobre o boicote do Colégio Eleitoral. O comparecimento relativamente baixo nas pré-convenções que tomaram as principais decisões sobre esses temas gerou uma preocupação cada vez maior sobre o futuro do partido. O sucesso do PT em mobilizar-se para uma campanha poderia ter dado ao partido uma injeção de ânimo muito necessária; mas o resultado da campanha pareceu, num primeiro momento, limitar esta possibilidade.

Houve, porém, resultados positivos. A campanha estimulou uma discussão no partido sobre a necessidade de elaborar uma estratégia política, assim como um programa pela mobilização popular em torno das principais questões da transição. O sucesso do trabalho numa frente suprapartidária possibilitou pensar em outras atividades desse tipo; embora o PT condenasse o PMDB por desertar da campanha pelas eleições diretas, os dois partidos voltaram a colaborar, juntamente com outros grupos, organizando comícios pela convocação de uma Assembleia Constituinte no início de 1985.

A dificuldade do partido de combinar seu foco nos movimentos sociais com a ação na esfera político-institucional produziu sérios conflitos internos entre 1982 e 1985. Externamente, o PT conquistou respeito pela sua capacidade mobilizadora na campanha pelas diretas; quando o apoio popular voltou-se para Tancredo, contudo, o público achou difícil compreender a posição do partido acerca do Colégio Eleitoral. Nem sua

ação nas instituições, nem mesmo sua capacidade de mobilização, explicam o prestígio crescente do partido durante esse período.

Um motivo pelo qual o PT dedicou pouca atenção à elaboração de uma estratégia institucional foi o intenso engajamento de muitos de seus militantes no movimento sindical e em movimentos sociais durante esse período; eles acreditavam que a natureza conservadora do processo de transição exigia que se prestasse especial atenção à sociedade civil, construindo a resistência contra a tentativa das elites conservadoras de limitar o alcance da mudança. Como já discutimos no capítulo anterior, o crescimento da CUT ajudou o público a perceber que a força do PT estava aumentando, apesar dos conflitos, amplamente divulgados, que caracterizaram esse período. Por mais fraco que tenha sido o desempenho do PT como ator institucional na primeira metade da década de 80, ele foi um importante organizador de um espaço de oposição política na sociedade civil. Por causa disso, à medida que o PMDB foi, cada vez mais, tornando-se *establishment*, ou “situação”, o PT transformou-se num dos herdeiros da bandeira da oposição. Na segunda metade dos anos 80, começou a ser superada a dicotomia entre o partido como construtor de um movimento e como ator institucional.

Do movimento à política

A campanha pelas eleições presidenciais diretas demonstrou a possibilidade de se combinar a atenção aos mecanismos políticos formais com a organização no plano de sociedade. Em 1985, o sucesso do partido nas eleições para prefeito nas capitais e a participação nas discussões sobre a forma que deveria tomar a futura Assembleia Constituinte reforçaram, para os líderes petistas, uma consciência cada vez maior da necessidade de uma estratégia política mais ampla, que não se limitasse a fortalecer os movimentos e instituições da sociedade civil.

Os conflitos que caracterizaram a relação entre a organização do partido e os seus representantes no Congresso tenderam a dissipar-se com o tempo, em parte devido ao desenvolvimento de formas mais regulares de consulta, mas também devido a uma crescente identidade entre as duas partes. Em 1982, a maior parte dos líderes que fundaram o PT concorreram aos governos estaduais e todos eles perderam. Os que se candidataram ao Congresso Federal eram, em muitos casos, líderes de segundo escalão ou

candidatos do partido que já tinham experiência parlamentar. Vários faziam parte do grupo de “políticos”, em relação aos quais alguns fundadores do PT, mais direcionados para os movimentos ou sindicatos, tinham alimentado boa dose de desconfiança. Os atritos acerca da porcentagem do salário que os membros do Congresso deviam contribuir para o partido, assim como a desavença sobre a recusa do PT em participar na eleição de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral, foram exacerbados por esse conflito subjacente. O ponto crucial é que os porta-vozes mais conhecidos e mais legítimos do partido não ocupavam cargos eletivos nesse período.

A delegação do PT eleita para o Congresso em 1986 foi muito diferente daquela eleita em 1982. Na 47ª legislatura (1983-87), quatro dos oito deputados federais eleitos por São Paulo haviam se filiado ao partido como políticos; uma (Bete Mendes) era atriz conhecida; dois eram líderes sindicais (Djalma Bom, dos metalúrgicos de São Bernardo, e Luiz Dulci, dos professores de Minas Gerais), e um (José Genoino Neto) era líder esquerdista renomado. Em 1986, Lula foi eleito para a Câmara dos Deputados com mais votos do que qualquer outro candidato do país, e tornou-se o líder da bancada petista; os dezesseis deputados do PT também incluíam o presidente do partido, Olívio Dutra, e vários outros líderes importantes (muitos dos quais eram sindicalistas). Um fenômeno semelhante ocorreu no nível estadual; o secretário-geral do partido, José Dirceu, foi eleito para a Assembleia Legislativa de São Paulo.

As tensões entre os parlamentares e a organização do partido dissiparam-se com essa mudança na composição da delegação petista ao Congresso. Se examinarmos os vinte membros e suplentes da Comissão Executiva Nacional, eleitos em dezembro de 1987, cinco eram deputados federais, dois eram ex-deputados federais e dois eram deputados estaduais.⁵⁷ Lula, como líder natural do partido, e Olívio Dutra, como seu presidente, em geral pronunciavam-se a partir de Brasília.

A decisão de tantos líderes petistas de candidatar-se ao Congresso em 1986 resultou também de uma compreensão da importância dessa

⁵⁷ Os deputados federais que eram membros da Executiva do partido incluíam o presidente do PT, Olívio Dutra, Paulo Delgado (MG), Luiz Gushiken (SP), José Genoino Neto (SP) e Luís Inácio Lula da Silva (SP). Os ex-deputados federais eram Djalma de Souza Bom e Luís Soares Dulci, e os deputados estaduais eram José Dirceu (SP), secretário-geral do partido, e Marcelo Deda (SE). Ver a lista dos membros da nova Executiva Nacional e do Diretório Nacional, eleitos no V Encontro do partido em 4-6 de dezembro de 1987, em *PT Boletim Nacional* 33 (novembro-dezembro de 1987-janeiro de 1988).

legislatura, que deveria funcionar também como Assembleia Constituinte; os debates sobre questões sociais vitais ocorreriam ali. O processo de negociações parlamentares, para o qual os deputados petistas tornaram-se cada vez mais capazes durante esse período, foi considerado parte integrante das lutas sociais nas quais o partido também estava envolvido. O PT levou extremamente a sério o processo de elaboração da Constituição. Foi o único partido que formulou um projeto constitucional completo, baseado em discussões de uma proposta de projeto redigida, a pedido da Executiva Nacional, pelo jurista Fábio Konder Comparato.⁵⁸

O partido foi um elemento importante na coalizão que abriu o processo de elaboração da Constituição às iniciativas populares, através de uma alteração das regras internas da Assembleia Constituinte que possibilitava as emendas populares (desde que estas fossem patrocinadas por pelo menos três entidades legalmente constituídas e assinadas por pelo menos trinta mil eleitores). Isso provocou um amplo processo de mobilização popular, acabando por gerar 122 emendas com um total de 12.265.854 assinaturas,⁵⁹ da qual participou uma ampla gama de movimentos sociais, sindicatos e outras organizações da sociedade civil.

Os deputados petistas foram muito ativos na Assembleia Constituinte, apresentando artigos e emendas e negociando apoio com deputados de outros partidos. Embora dessem especial atenção às partes da Constituição que tratavam dos direitos dos trabalhadores e da reforma agrária, foram atuantes também em outras áreas. A experiência de negociar alianças no Congresso durante a Assembleia Constituinte influenciou muito na abertura do PT para as atividades de coalizão. Visto que a maioria dos partidos na Assembleia Constituinte não seguia uma disciplina partidária nas votações, era necessário alinhar alianças em torno de cada questão, negociando individualmente com os deputados. Isto era verdade até mesmo (e talvez especialmente) nas questões que se tornaram as controvérsias centrais do processo — a extensão do mandato presidencial de Sarney, a reforma agrária e a questão da estabilidade no emprego. A coerência da

⁵⁸ Partido dos Trabalhadores, “Constituição da República Federativa Democrática do Brasil: Projeto de Constituição apresentado pela bancada do Partido dos Trabalhadores à Assembleia Nacional Constituinte”, Brasília, 6 de maio de 1987. O projeto foi publicado em Fábio Konder Comparato, *Muda Brasil* (São Paulo, Brasiliense, 1986).

⁵⁹ Uma discussão detalhada do processo de emendas populares se encontra em Francisco Whitaker et alii, *Cidadão Constituinte: a saga das emendas populares* (São Paulo, Paz e Terra, 1989).

bancada do PT contrastou-se ao que ocorria nos outros partidos na Assembleia Constituinte.

A volubilidade das alianças políticas nos partidos principais — ainda mais complicada pela existência de “siglas de aluguel”, cujo objetivo básico era oferecer um veículo eleitoral para políticos que não foram indicados para os cargos desejados por outros partidos — significa que, em geral, é bem difícil prever, a partir do partido a que pertence um político, que tipo de posição ele adotará no Congresso. Quase a metade dos membros do PMDB no Congresso Constituinte votou contra artigos que faziam parte da plataforma do partido. Assim, os blocos predominantes nas votações na Assembleia Constituinte não eram agrupamentos partidários, mas, sim, grupos de indivíduos; o bloco majoritário, o “Centrão”, era composto por membros vindos de quase todos os partidos. Comparando a votação dos seis principais partidos⁶⁰ sobre questões polêmicas, Mainwaring concluiu que o PT foi o único cujos membros votavam de acordo com uma linha partidária única, sendo que apenas o PDT aproximou-se dessa posição.⁶¹ O PMDB teve o mais baixo índice de coesão partidária.

A preocupação do PT em apresentar uma posição coerente (e coesa) diferencia-o nitidamente dos principais partidos políticos brasileiros. Como demonstrou Mainwaring, o sistema partidário brasileiro confere um grau de autonomia incomum aos políticos, individualmente. Isso é reforçado pela combinação da representação proporcional com o sistema de lista aberta, ou seja, que os candidatos competem não só contra outros partidos, mas também entre si, e os partidos têm muito pouco controle sobre as

⁶⁰ Em 1986, o número de partidos registrados ou procurando registrar-se havia aumentado de maneira significativa. Onze partidos conseguiram cadeiras no Congresso Federal de 1986. A divisão das 487 cadeiras na Câmara dos Deputados é a seguinte: PMDB-257; PFL-118; PDS-33; PDT-24; PTB-18; PT-16; PC do B-6; PL (Partido Liberal)-6; PDC (Partido Democrata Cristão)-5; PCB-3; e PSB (Partido Socialista Brasileiro)-1. Dados de Leôncio Martins Rodrigues, *Quem é quem na Constituinte* (São Paulo, Oesp-Maltese, 1987), p. 17. Esta divisão mudou um pouco depois que alguns deputados deixaram seus cargos e foram substituídos por suplentes.

⁶¹ Mainwaring produziu um Índice Rice de coesão partidária para onze votações nominais na Assembleia Constituinte, considerando a porcentagem de membros do partido que votaram com a maioria do partido, subtraindo a porcentagem dos membros que votaram contra e multiplicando por 100. Foram comparados apenas os votos dos seis maiores partidos (PMDB, PDS, PFL, PTB, PDT e PT). O índice Rice do PT foi de 100, seguido por 86 do PDT, 58 do PFL, 47 do PDS, 41 do PTB e 33 do PMDB. Mainwaring, “Brazilian party underdevelopment in comparative perspective”, p. 13.

campanhas que eles realizam. A facilidade de se trocar de partido faz com que seja difícil para as lideranças aplicarem uma disciplina partidária, embora em princípio elas tenham o direito de agir assim. A instituição do “candidato nato”, que dá a qualquer parlamentar o direito de concorrer para o mesmo cargo na eleição seguinte, aumenta essa autonomia.⁶² Frances Hagopian ilustra expressivamente o impacto da tendência de os políticos agregarem-se em torno dos vencedores quando descreve a deserção de pelo menos duzentos prefeitos e chefes de diretório do PDS em Minas Gerais que, em meados de 1985, passaram para o PMDB.⁶³

Essa estrutura partidária fluida e altamente permeável, reforçada pela excepcional autonomia individual dos políticos, não favorece um comportamento partidariamente responsável. Nessas circunstâncias, a coerência do PT e sua previsibilidade nas votações do Congresso é mais excepcional do que seria se colocada num contexto comparativo mais amplo. Não se trata apenas de notar que as políticas adotadas pelo partido são importantes, embora o caráter abrangente dos partidos brasileiros e o fato de que o Brasil nunca teve um partido legal de esquerda relevante (com a possível exceção do PCB entre 1945-47) faz disso algo notável por si mesmo. O grau de institucionalização formal do PT e a aceitação da disciplina partidária por parte dos seus políticos eleitos também realçam o comportamento institucional dos outros partidos, que não primam por prestar contas de seus atos nem a seus membros nem ao seu eleitorado.

À medida que o PT foi se diferenciando cada vez mais dos outros partidos na sua prática institucional, assim como nas suas relações com os movimentos sociais, mudou também sua maneira de conceber a sua missão. No início, o desejo de expressar no nível político os interesses dos trabalhadores e dos pobres fez com que o PT desconfiasse das alianças políticas, refletindo, assim, de certa maneira, uma falta de confiança em si mesmo como instituição; supunha-se que fazer alianças, mesmo táticas, acarretaria uma diluição do seu programa. Nos primeiros tempos, o partido tendia a considerar-se o porta-voz político do movimento organizado dos

⁶² No caso do PT, o regulamento interno do partido rejeita explicitamente a noção de *candidato nato*. Para uma excelente discussão da autonomia dos políticos brasileiros em relação a seus partidos, ver Scott Mainwaring, “Political parties and prospects for democracy in Brazil”, cit.

⁶³ Frances Hagopian, “The politics of oligarchy: the persistence of traditional elites in contemporary Brazil”, cit., p. 372-4.

trabalhadores, e essa visão limitava sua capacidade de agregar setores diversos da sociedade brasileira insatisfeitos com o *status quo* e restringia sua capacidade de tomar iniciativas que fossem além do que faziam os sindicatos. Esta visão, juntamente com a fraqueza eleitoral do partido, tendia a provocar no PT uma dicotomia entre a ação social e a ação político-institucional, especialmente no Congresso.

À medida que o partido crescia e ganhava experiência, esses problemas começaram a ser resolvidos. Seu discurso evoluiu ao abandonar a ênfase permanente na organização do trabalho, tornando-se mais abrangente. Na segunda metade dos anos 80, o PT estava muito mais disposto a cooperar com outros partidos, tanto em eleições específicas como em determinadas campanhas políticas. Essa posição foi formalizada no programa político e organizacional aprovado no V Encontro Nacional do PT, em dezembro de 1987. Essa convenção, que os líderes petistas chamaram de *O Encontro do Crescimento*, refletiu a crescente confiança do partido na sua capacidade de desempenhar um papel de primeira importância na política nacional. Em nenhum lugar isso ficou tão evidente, em termos simbólicos, como no discurso de Lula aceitando sua indicação para a presidência do partido, quando ele brincou com a postura do PT sobre as eleições de 1982:

Em 1982, quando fui candidato a governador por São Paulo, cometi uma grande gafe. Vocês se lembram da propaganda do PT, em que o menos perigoso estava condenado a noventa anos de cadeia. Fizemos uma fala em que eu dizia: “Lula, candidato a governador número 13, ex-tintureiro, ex-torneiro mecânico, ex-sindicalista, ex-presos, ex-não-sei-que-lá. Um brasileiro igualzinho a você”.

Eu imaginava que a classe trabalhadora iria compreender: puxa vida, esse cara é isso e é candidato; nós também podemos ser.

Mas parece que os trabalhadores entenderam exatamente o contrário: ninguém queria ser um brasileiro igual a mim. Eles queriam ser um brasileiro com diploma universitário, queriam ser um brasileiro com melhores condições de vida, com melhor formação intelectual, com melhor qualidade de vida. A partir desse erro, comecei a compreender que às vezes a gente não pode fazer um discurso como se todos entendessem o que a gente fala. Numa campanha como a de 88 nós não poderemos ser vanguardistas, não poderemos fazer um discurso que só nós compreendamos.

Às vezes a gente age como carros de corrida de Fórmula Um: a vanguarda está a 380 km por hora e a massa está num fusquinha a 60 km por hora, sendo multado em cada esquina. Na campanha, o PT tem que ocupar todos os espaços possíveis para educar o povo. Para plantar uma semente, para plantar algo que nunca mais vai morrer.⁶⁴

O mesmo tom caracterizou o programa político e organizacional aprovado no encontro de 1987. A nova posição do partido quanto às alianças reconhecia, em face do equilíbrio real das forças políticas no Brasil, a necessidade de construir alianças tanto estratégicas como táticas. As estratégicas deveriam incluir os partidos que se consideravam socialistas, comunistas, ou que se propunham representar os trabalhadores; mas esses partidos deveriam reconhecer também que

... a frente única classista que engloba todos os trabalhadores assalariados não é suficiente para derrotar a dominação burguesa neste país. É necessária uma aliança de todos os setores que, por suas contradições com a burguesia, estejam dispostos a lutar, com os trabalhadores, pelo poder.⁶⁵

Além das alianças estratégicas criadas com o fim de conquistar posições de poder, o partido formaria alianças táticas, tanto no Congresso, como nas lutas sociais, em torno de objetivos de curto e médio prazo. O exemplo dado foi a aliança formada “com partidos progressistas e democráticos” em torno de programas sociais e contra a ala direita da Assembleia Constituinte.

O PT ainda propõe-se a representar os interesses dos trabalhadores, dos pobres e dos excluídos. A diferença é que ele não considera mais estar falando apenas a esses setores da população; ele reconhece que, para falar com eficácia em nome desses setores, deve ampliar a sua base de apoio. Voltando ao plano político e organizacional de 1988-89:

A influência do PT junto aos setores médios tem crescido. É preciso atraí-los para engrossar a luta dos trabalhadores contra a transição e pela instalação de um Governo democrático e popular. Cabe ao PT, neste momento, simultaneamente à campanha para a Presidência,

convocar as forças progressistas, democráticas e socialistas, para assegurar as conquistas dos trabalhadores na Constituinte.

O PT reconhece não estar na ordem do dia, neste momento, para a classe trabalhadora, nem a tomada do poder nem a luta direta pelo socialismo. Mas sim o combate por uma alternativa democrática e popular que exige três atividades centrais:

a consolidação das diretas em 88,⁶⁶ com presidencialismo, ocupação de espaços e lançamento do maior número de candidatos possível. A candidatura de Lula à Presidência estará apoiada num programa que será mais do que simples reivindicações imediatas;

a organização do PT como força política socialista, independente e de massas;

a construção da CUT, através de um movimento sindical classista, de massas e combativo, e a organização do movimento popular independente.⁶⁷

Dilemas recorrentes

Na segunda metade dos anos 80 o PT fez progressos substanciais, reconciliando a necessidade de trabalhar com eficiência no Congresso e sua prioridade de fortalecer os movimentos sociais. Nesse processo, manteve um forte sentimento de representação e de responsabilidade; permaneceu fiel a noção de que o PT, como partido programático, representava, amplamente, um determinado eleitorado e devia prestar contas aos seus membros, bem como ao seu eleitorado, pelos atos dos seus representantes eleitos. O desenvolvimento de padrões mais coerentes de interação entre a liderança e os parlamentares petistas, e o fato de que muitas vezes as mesmas pessoas ocupavam as duas posições, reduziram os conflitos sobre a disciplina partidária, típicos do início dos anos 80.

Entretanto, quando os candidatos petistas conquistam cargos executivos — até o momento, exclusivamente as prefeituras municipais — essas questões ficam mais difíceis de resolver. A aplicação de noções

⁶⁴ Discurso no V Encontro Nacional, reproduzido em *PT Boletim Nacional*, 33, novembro-dezembro de 1987-janeiro de 1988.

⁶⁵ “Por um PT de massas, democrático e socialista”, reproduzido em *PT Boletim Nacional*, 33.

⁶⁶ A referência às eleições diretas em 1988 baseia-se numa campanha popular por eleições diretas e na luta travada na Assembleia Constituinte para limitar o mandato de Sarney a quatro anos. Ambas não tiveram sucesso, e as eleições diretas para presidente só se realizaram em novembro-dezembro de 1989.

⁶⁷ *Ibidem*.

comparáveis de representação e de responsabilidade política no caso dos petistas em posições executivas é inerentemente problemática: um prefeito tem de lidar com um eleitorado muito mais amplo do que o setor perante o qual o PT se considera primariamente responsável; deve negociar com uma gama mais ampla de poderosos atores sociais e políticos, e muitas vezes, deve fazer concessões em questões que alguns membros do partido consideram negociáveis, a fim de garantir sua sobrevivência e sua capacidade de agir em outras questões. Não obstante, a imagem pública do partido é substancialmente afetada pelo desempenho das prefeituras que ele controla, e, por essa razão, o PT depende muito da maneira como essas prefeituras são governadas, das políticas propostas pelos prefeitos petistas e dos mecanismos pelos quais essas políticas são formuladas e implementadas. Assim, os prefeitos percebem a necessidade de flexibilidade e autonomia em relação ao partido, e o partido — mesmo reconhecendo essa necessidade — tende a buscar um controle maior. Essas tensões parecem ser inerentes à estrutura da relação entre os prefeitos e o partido.

O PT que conquistou importantes cargos municipais em 1988 era muito mais maduro do que nas suas primeiras disputas eleitorais, seis anos antes. Embora a vitória de Luiza Erundina na eleição para a prefeitura de São Paulo causasse uma previsível euforia entre os petistas, que comemoraram o fato numa enorme festa na Avenida Paulista, os órgãos de direção do partido não participavam dessa euforia. As lideranças sabiam que boa parte do apoio que haviam recebido era circunstancial. Sabiam que estavam assumindo prefeituras debilitadas por gravíssimos problemas fiscais e financeiros, com uma infraestrutura extremamente insuficiente e uma folha de pagamento inchada por nomeações clientelistas. A deterioração da economia nacional havia piorado os problemas sociais, e as expectativas populares em relação às administrações petistas decerto estavam além do que os dirigentes eleitos poderiam oferecer. Todos reconheciam que as lutas entre seitas políticas que haviam ocorrido em Diadema e Fortaleza não poderiam se repetir. Assim, não é de admirar que, na reunião do Diretório Nacional em 10-11 de dezembro de 1988, convocada para avaliar as eleições e traçar novas diretrizes, em meio às congratulações, todos os participantes expressavam no rosto uma grande seriedade.

O partido aprendeu muito com as experiências de Diadema e Fortaleza. Em Diadema, a batalha entre a administração municipal e a organização local do partido forçou-o a confrontar-se, logo depois da sua

primeira experiência eleitoral, com o problema da responsabilidade perante o eleitorado. Em Diadema, o partido saiu-se muito melhor do que seria de esperar, dada a turbulência do primeiro ano da administração; o candidato petista elegeu-se novamente prefeito em 1988. Em Fortaleza, o fracasso da primeira administração petista numa capital estadual precipitou uma crise que levou à expulsão da prefeita Maria Luiza Fontenelle. Além da questão das dissidências internas, a administração Fontenelle também serviu como lição objetiva sobre o perigo de se alienar a classe média; os graves problemas relacionados à coleta de lixo e ao conserto de ruas levaram a uma sensação generalizada de que a administração da cidade estava fora de controle. O fato de que o PT não tinha **nenhum** representante na Câmara Municipal obviamente complicava o processo, assim como as dificuldades de comunicação com poderosos interesses comerciais da cidade. A administração petista de Fortaleza conseguiu, porém, um crédito por “moralizar” as práticas de contratação da prefeitura.⁶⁸

Em 1988, a posição do partido era de que os eleitos para cargos municipais deviam tentar executar o programa do partido e representar as necessidades e interesses da população do município, sendo responsáveis perante ela pelos seus atos. Responsabilidade perante o partido significava fidelidade às linhas gerais do seu programa e às suas políticas, e não uma subordinação diária aos seus ditames. Mesmo assim, nos casos em que os prefeitos agiam de uma maneira considerada contrária às posições do PT, o partido reservava-se o direito, depois de uma discussão com a prefeitura em questão, de cortar relações. Essas distinções revelaram-se mais fáceis na teoria do que na prática.

São Paulo foi o maior e o mais visível dos municípios que o PT teve de administrar depois de 1988, e a administração de Luiza Erundina gerou um sem-número de controvérsias internas no partido. A preocupação do PT quanto ao desempenho inicial da administração era particularmente aguda no início por causa das eleições presidenciais de 1989; havia uma crença generalizada de que uma administração exemplar em São Paulo daria um impulso extra à candidatura de Lula à Presidência. Entretanto, durante o primeiro ano, a administração de Erundina ocupou-se basicamente em sanear financeiramente o município; esse processo deveria dar frutos a

⁶⁸ Uma avaliação concisa da administração Fontenelle se encontra em Mara Bergamaschi, “Guerra de facções determina fracasso do PT em Fortaleza”, *Folha de S. Paulo*, 27 de novembro de 1988, p. A-11.

longo prazo, mas, a curto prazo, não trouxe dividendos políticos para o partido. Quando Erundina assumiu a prefeitura, a cidade estava falida. Tinha uma dívida de cerca de um bilhão de dólares e devia mais de US\$ 1,5 milhão em pagamentos atrasados; os estoques de produtos de primeira necessidade estavam a zero; os edifícios públicos (escolas, hospitais etc.) e o equipamento (ônibus, por exemplo) estavam necessitando urgentemente de reparos; a administração Jânio Quadros havia deixado a cidade com dezenas de obras públicas inacabadas, de alto custo e de utilidade duvidosa.⁶⁹

Embora poucas das suas primeiras realizações tivessem visibilidade pública, a administração Erundina conseguiu realizar muita coisa rapidamente. Racionalizou o pagamento das dívidas, fez novos cronogramas ou cancelou contratos de construção, cortou os custos de uma série de áreas-chave (coleta de lixo, por exemplo) sem prejudicar os serviços, e começou a racionalizar a enorme máquina administrativa da cidade. Iniciou também um processo de descentralização, no qual concedeu mais autoridade e maiores recursos às administrações regionais da cidade, estimulando ao mesmo tempo o desenvolvimento de mecanismos de participação nestas micro-regiões.⁷⁰ Embora o PT não tivesse maioria na Câmara dos Vereadores, conquistou a presidência desse órgão, e o presidente Eduardo Suplicy demonstrou ser um hábil negociador. A descentralização foi incorporada à nova Lei Orgânica do Município, e outras conquistas também foram realizadas; pela primeira vez o Imposto Territorial tornou-se progressivo.⁷¹ Suplicy também demonstrou seu conhecido talento para a denúncia de irregularidades quando conseguiu que vários vereadores poderosos e notoriamente corruptos fossem processados por suas atividades.

Os benefícios visíveis para os trabalhadores e para os pobres demoraram mais a chegar, com algumas exceções. Uma realização que obteve grande impacto foi a volta da carne na merenda escolar, depois de quatro anos. (Erundina conta a história de uma criança que, ao ver a carne na merenda, saiu correndo e gritando, pensando que um bicho havia entrado na

⁶⁹ Maria Aparecida Damasco e Paola Gentile, “PT recebe São Paulo em crise”, *O Estado de S. Paulo*, 20 de novembro de 1988; Pedro Jacobi, “Gestão municipal e conflito: o município de São Paulo”, texto apresentado na XIV Reunião Anual da ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais, 22-26 de outubro de 1990, p. 5-6.

⁷⁰ Pedro Jacobi, “Gestão municipal e conflito...”, cit.

⁷¹ Entrevista com Ladislau Dowbor, Secretário de Negócios Extraordinários, Prefeitura Municipal de São Paulo, 19 de outubro de 1990.

sua comida).⁷² Em 1990, a administração voltou sua atenção para a infraestrutura social, dando alta prioridade aos centros de saúde, creches e escolas. A área que demonstrou ser a mais difícil de tratar foi a dos transportes. O serviço de ônibus da cidade continuou péssimo, e sérios problemas administrativos e de corrupção na administração da Companhia Municipal de Transportes Coletivos levantaram dúvidas sobre a correção da posição oficial do PT, que propunha a expropriação das linhas de ônibus particulares.

Os conflitos entre setores do partido e a prefeitura de São Paulo surgiram em torno de três questões: políticas públicas e realizações, formas de representação e questões eleitorais. Para os membros do PT que esperavam ver São Paulo revolucionada, a postura pragmática da administração petista foi frustrante e inesperada. Dos dois aspirantes do partido à prefeitura, Erundina era considerada a mais radical. Duas de suas primeiras decisões, em particular, produziram reações iradas: a expropriação (mediante indenização) de uma das últimas mansões da Avenida Paulista e seu tombamento como marco histórico; e as bem-sucedidas negociações com a Shell para a construção de um autódromo de Fórmula-1. Essas atitudes, juntamente com os esforços de Erundina para apaziguar os temores da elite comercial de São Paulo quanto ao possível impacto de uma administração petista, pareceram, para alguns petistas, levantar questões quanto ao compromisso da prefeita com os pobres. Para os comerciantes, porém, muitos dos quais haviam esperado uma hostilidade sem tréguas para com o setor privado, o pragmatismo de Erundina foi uma surpresa bem-vinda; no início de 1990, a revista de negócios *Exame* chegou a publicar um artigo de duas páginas elogiando a prefeitura pela sua proeza ao conseguir equilibrar o orçamento da cidade. Setores esquerdistas do PT acusaram Erundina de trair o seu mandato, e lideraram marchas à prefeitura exigindo mais moradias públicas e serviços sociais. Nas eleições presidenciais de 1989, Lula — mesmo continuando a defender a administração da cidade dos ataques que esta recebia — não a considerava como uma força na sua campanha. No final de 1990, as primeiras avaliações pessimistas começavam a mudar. A prefeitura contratou uma firma de relações públicas para divulgar suas realizações, e as pesquisas de opinião registraram uma mudança na atitude do público, em favor de

⁷² Alípio Freire e Ricardo Azevedo, “Sem medo de ser governo”, entrevista com Luiza Erundina, *Teoria e Debate 11*, agosto de 1990, p. 12.

Erundina. No partido muitos continuavam a criticá-la, mas passaram a concentrar sua atenção em outros tópicos.

Na sua filosofia em relação à prefeitura, o PT sempre apoiou a formação de conselhos populares como veículo para a participação popular direta na elaboração de políticas. A relação entre esses propostos conselhos e outros veículos de representação política — as Câmaras Municipais, por exemplo — nunca foi definida com clareza, nem tampouco questões vitais como as de que modo e por quem eles deveriam ser organizados, e quais deveriam ser os seus poderes. Imediatamente depois das eleições, Erundina declarou que os conselhos populares iriam determinar as prioridades da sua administração, indicando os conselhos de saúde pública na zona leste da cidade como exemplo desse tipo de organização popular.⁷³ Esses conselhos, resultado de quatorze anos de organização de movimentos ligados à Igreja e de grupos esquerdistas, são essencialmente grupos de usuários; há por volta de oitenta conselhos de bairro, nos quais 1.500 delegados, representando cerca de cem mil pessoas. Eles são eleitos diretamente, por voto secreto, e têm o direito de intervir na administração de centros de saúde locais (mas não no seu orçamento).⁷⁴ O problema era como generalizar essa experiência para outras áreas problemáticas e/ou estabelecer conselhos baseados numa dada região e não numa determinada política. Os líderes da Igreja entusiasmaram-se com a ideia dos conselhos; já os políticos de outros partidos tinham grandes dúvidas. Futuros membros da administração petista foram cautelosos ao discutir os conselhos depois das eleições; tentaram distinguir entre os conselhos organizados pela população e os órgãos deliberativos que a administração poderia criar, evitaram a questão de saber se os conselhos deviam ser consultivos ou deliberativos, e insistiram que esses conselhos não poderiam ser braços do PT.⁷⁵ Como disse o líder petista Celso Daniel,

⁷³ “Erundina diz que conselhos populares definirão prioridades”, *Folha de S. Paulo*, 17 de novembro de 1988, p. A-2.

⁷⁴ William Waack e Marcos Faerman, “A confusão ronda os conselhos populares”, *Jornal da Tarde*, 23 de novembro de 1988, p. 13; “Estes conselhos vão cobrar o PT”, *Jornal da Tarde*, 5 de dezembro de 1988, p. 18.

⁷⁵ “PT apoia conselhos populares mas não sabe como trabalhar com eles”, *Folha de S. Paulo*, 18 de dezembro de 1988, p. A-8.

A confusão entre poder, partido e movimentos sociais é perigosa para todos os envolvidos. [...] A hora da maturidade chegou ao PT. Não é mais possível negar o institucional.⁷⁶

Entretanto, dar atenção ao lado institucional significava confrontar-se diretamente com uma série de questões relativas à vinculação do partido com a ideia de democracia direta. Num texto fascinante apresentado no encontro de 1990 da Associação Brasileira de Ciências Sociais, Ana Maria Doimo examinou a lógica contraditória das redes de movimentos sociais e instituições representativas, numa tentativa de situar a proposta dos conselhos.⁷⁷ Segundo ela, o problema não se situa no grau relativo de organização dos movimentos sociais ou das redes que daí resultam, mas sim na diferença em termos de lógica de funcionamento entre os movimentos cuja força depende de redes sociais informais, lealdades pessoais, solidariedade e consenso, e os órgãos institucionalizados, caracterizados pela permanência e pelas relações formais. As instituições dependem de um conjunto de regras de procedimento para governar a relação entre o Estado e a sociedade, equilibrando diferentes forças e interesses sociais. Já os movimentos sociais procuram o acesso direto aos responsáveis pela tomada de decisão, colocando a identidade e a solidariedade grupais acima dos vínculos de procedimento, que são vistos como imposições vindas de cima. Nas tentativas por ela estudadas de criar conselhos, a autora afirma que

...a força da ideia da auto-organização do povo conduz tão-somente à reprodução, no mesmo espaço social, da competição intergrupos e intragrupos, cada qual tentando reafirmar sua identidade perante os outros.⁷⁸

Por exemplo, numa reunião em Campinas destinada a reunir representantes dos movimentos sociais como base para um conselho popular, os representantes dos movimentos limitaram-se a enumerar reivindicações específicas, e mostraram pouco interesse em discutir como estabelecer prioridades entre elas. Ana Maria Doimo conclui que os movimentos sociais no Brasil têm uma lógica dupla — por um lado, são

⁷⁶ “PT discute fórmula para evitar choque entre prefeitos e conselhos populares”, *Folha de S. Paulo*, 14 de dezembro de 1988, p. A-4.

⁷⁷ Ana Maria Doimo, “Movimentos sociais e conselhos populares: desafios de institucionalidade democrática”. Texto apresentado no XIV Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais, 22-26 de outubro de 1990.

⁷⁸ Idem, *ibidem*, p. 29.

exigentes e tendem à ruptura (na sua vigorosa luta por reivindicações específicas); por outro, são corporativos e integrativos (no seu desejo por um maior acesso às decisões setoriais) — o que não é a lógica das instituições representativas. Os problemas encontrados ao tentar organizar os conselhos populares são, portanto, inerentes à lógica dos movimentos sociais enquanto organizações.

Esse tipo de argumento apresentado por Doimo não convence todos os petistas, e alguns continuam acusando a prefeitura por não dar atenção suficiente à criação de novas formas de participação. Entretanto, para a prefeitura de São Paulo, a questão dos conselhos populares transformou-se, aos poucos, de um projeto a curto prazo para um a longo prazo. Em 1990, no processo de redação da nova Constituição Municipal, os representantes do PT abandonaram o termo “conselhos populares” e começaram a discutir a criação de conselhos representativos, no contexto das administrações regionais recém-descentralizadas. Estas deviam funcionar como congressos regionais, e basear-se-iam em mecanismos tradicionais da democracia direta, tais como audiências públicas, iniciativas populares, referendos e plebiscitos.⁷⁹ Luiza Erundina começou a falar dos conselhos como “uma questão política fundamental”, e não como uma questão metodológica. Ela afirmou que os comitês não poderiam ser um braço da prefeitura nem do partido, e que sua criação exigia um processo mais longo de construção da consciência através da luta de classes. Sua administração continuou incentivando a formação de conselhos setoriais que comparecessem perante “plenários populares”, porém admitiu que estes tinham representatividade limitada.⁸⁰

O conflito mais sério entre a organização do partido e as prefeituras petistas eleitas em 1988 surgiu por causa das eleições para governador de 1990 em São Paulo, as quais, pela primeira vez, foram realizadas em dois turnos, com um desempate entre os dois candidatos mais votados do primeiro turno. Quando o segundo turno apresentou uma escolha entre Maluf e Fleury (candidato de Orestes Quércia, governador pelo PMDB), o PT, como organização, decidiu instruir os membros do partido para anularem seu voto. Nem todos os líderes petistas concordaram: alguns pensavam que, diante de uma escolha entre o direitista Maluf e o protegido da máquina quercista, altamente clientelista, eles ainda estariam melhor

⁷⁹ Idem, *ibidem*, p. 41.

⁸⁰ Alípio Freire e Ricardo Azevedo, “Sem medo de ser governo”, *cit.*, p. 15.

com a segunda opção — apesar do envolvimento ambíguo de Fleury num esforço para desacreditar o PT no final da campanha de Lula para presidente.⁸¹ Os prefeitos petistas, em especial, pensavam que lhes seria vantajoso dar um “apoio crítico” a Fleury, especialmente se se pudesse chegar a um acordo pré-eleitoral, garantindo que ele acabaria o suposto boicote de Quércia às prefeituras do PT. Depois das eleições, vários vereadores petistas da Câmara de São Bernardo que haviam trabalhado ativamente na campanha por Fleury foram expulsos do partido; isso fez com que o prefeito petista de São Bernardo, Maurício Soares, e outros membros da Câmara também saíssem do partido em sinal de protesto. Jacó Bittar, prefeito de Campinas (cidade natal de Quércia), desenvolveu fortes vínculos com a máquina quercista. Após declarar, em dezembro de 1990, que não estava mais preso às decisões do diretório de Campinas, também foi expulso do PT em fevereiro de 1991.

Mesmo considerando que essas deserções também tinham raízes mais profundas do que o conflito específico que as originou — em especial no caso de Jacó Bittar —, elas demonstram que os limites da disciplina partidária ainda não estão bem definidos no PT. Não é de se admirar, já que o exercício da disciplina partidária é algo alheio à prática tradicional da maioria dos partidos brasileiros. Mesmo assim, a linha que divide a coerência (amplamente considerada um dos pontos fortes do PT) e a rigidez (tida, em geral, como um ponto fraco) é muito tênue, e muitas vezes o preço de tentar apresentar uma posição partidária coerente foi ser considerado sectário. Por vezes a passagem do tempo atenua tais julgamentos; depois de cinco anos de governo Sarney, o boicote do PT às eleições indiretas de 1985 passou a parecer a muita gente mais razoável do que parecia na época. A definição das relações entre o partido e as prefeituras, e a esfera de ação autônoma de cada um, ainda está em processo de evolução. Experiências como o Conselho Político, que se reúne semanalmente com membros da administração de Luiza Erundina e desempenha um papel de consultoria,

⁸¹ Quando o empresário paulista Abílio Diniz foi sequestrado, na última semana da campanha, materiais de divulgação do PT foram encontrados (ou, segundo alguns, “plantados”) em posse dos sequestradores. Este fato obteve ampla repercussão, e alguns meios de comunicação chegaram a dizer que o PT tinha se envolvido no sequestro. Mais tarde, Fleury reconheceu que, como Secretário da Segurança Pública, sofreu na época uma considerável pressão para envolver o PT.

podem contribuir para tal definição, na medida em que atenua as tensões inerentes a essa relação.

Conclusões

À primeira vista, a história contada neste capítulo parece o relato de um fracasso. No início dos anos 80, era fácil para os observadores — e mesmo para alguns membros e militantes do PT — interpretá-la assim. Em minhas conversas com vários líderes petistas em meados de 1985, muitos expressaram uma séria preocupação quanto a saber se o partido duraria até o fim do ano. O PT parecia passar de uma crise a outra. Diante dos problemas levantados pelo caso de Diadema, pelas difíceis relações com os parlamentares petistas e pelo aparente declínio na atividade interna do partido, a “volta às bases” parecia algo permanente. Quando líderes-chave do partido como Lula e Olívio Dutra começaram a dar mais atenção a seus cargos nos sindicatos do que ao partido, foi fácil prever que o PT logo voltaria a dissolver-se no amplo espectro de movimentos dos quais ele surgiu.

Esta interpretação, mesmo compreensível, demonstrou estar errada. Quando o partido ressurgiu na esfera pública, com as eleições para prefeito de 1985, passou a encarar os dilemas colocados na primeira metade dos anos 80 com renovado vigor. Por mais difíceis que fossem de resolver, esses dilemas forçaram o PT a confrontar-se com uma série de escolhas políticas cruciais no início do seu desenvolvimento. Reforçar a capacidade organizacional dos movimentos sociais, construir um movimento político amplo buscando uma mudança fundamental nas relações sociais, construir um partido de militantes com estruturas democráticas, funcionar no nível eleitoral, participar das instituições políticas, eram objetivos que muitas vezes pareciam impossíveis — e irreconciliáveis. Contudo, foi precisamente o esforço contínuo de o PT equilibrar todos eles que constituía a sua identidade política e o diferenciava dos outros partidos políticos brasileiros. As diferenças que pareciam afirmar a sua marginalidade nas primeiras fases da transição foram exatamente aquelas que fizeram dele o eixo de uma nova “oposição” no final dos anos 80.