



UT

19

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM BOA ESPERANÇA
(ES) - ANÁLISE CRÍTICA DE UMA EXPERIÊNCIA

Banca Examinadora:

Prof. Orientador: Fernando Cláudio Prestes Motta

Professor:

Professor:

EAESP - FGV

SECRETARIA ESCOLAR DOS CPG

RECEBIDO

Em 18 / 02 / 89

Por 1700.570/89

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO DA
FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

Gelson Silva Junquilha

ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM BOA ESPERANÇA
(ES) - ANÁLISE CRÍTICA DE UMA EXPERIÊNCIA



Dissertação apresentada ao curso de Mestrado da EAESP/FGV - Área de concentração: Administração e Planejamento Urbano, como requisito para obtenção do Título de Mestre em Administração.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Cláudio Prestes Motta.

São Paulo/1989

Escola de Administração de Empresas de São Paulo	
Data	N.º da Chamada
21.06	352 (815.22)
N.º Volume	Registrado por
517/90	795a JCR

Dis.
21

321.02 (815.22)

SP-00004054-5

*À chegada ao nosso convívio
de Tainá Aguiar Junquilha*

JUNQUILHO, Gelson Silva. Administração Pública e Participação Social em Boa Esperança (ES) - análise crítica de uma experiência. São Paulo, EAESP/FGV, 1989. 151 p. (Dissertação de Mestrado apresentada ao Curso de Pós-Graduação da EAESP/FGV, área de concentração: Administração e Planejamento Urbano).

Resumo:. Levanta a discussão acerca do processo de Participação Social desenvolvido no Município de Boa Esperança (ES) no período de 1977 a 1982. Aborda as formas sobre as quais a experiência de Governo Municipal foi desenvolvida, tecendo considerações a respeito das práticas que ensejaram a Participação Social, inaugurando uma nova relação entre as Sociedades Política e Civil locais.

Palavras-Chaves: Participação - Poder - Administração Pública - Estado - Comunidade - Democracia - Planejamento Participativo - etc...

AGRADECIMENTOS

Aos amigos **Cleide Lúcia Gomes Grecco** e **Arabelo do Rosário** pelo apoio e esforço empreendidos para que eu pudesse viabilizar meus estudos na EAESP/FGV.

À **CAPES** e **FAPESP** pelas bolsas liberadas, sem as quais seria impossível a minha continuação no curso de Mestrado.

Ao meu Mestre de muitos anos **Antonio Carlos de Medeiros** pela importância decisiva à minha incursão na vida acadêmica, pela atenção, pelo carinho, pela amizade e pela contribuição à esta dissertação.

À **Flora Othake** pelas primeiras discussões sobre o papel do Estado.

A todos os mestres da EAESP/FGV pelo incentivo, em especial ao meu orientador **Fernando Motta** que através dos seus ensinamentos abriu caminhos para a elaboração desta dissertação.

Aos companheiros do Núcleo de Estudos Regionais e Urbanos - **NERU** e da revista **Espaço & Debates**, em especial a **Pedro Jacobi** e **Denise Antonucci Capelo** pelo aprendizado e carinho imprescindíveis.

A todos aqueles que repartiram comigo as incertezas e angústias deste trabalho, em especial a **Ricardo Dalla**, **Márcia Siqueira**, **Ana Doimo**, **Isis Dessaune**, **Moacyr C. Mendonça** e **Luiz Lorenzoni**.

Às memórias de **Júlio Junquilha** e **Yayá**, avô e tia queridos, que, através dos seus ensinamentos e cuidados, me permitiram chegar ao cumprimento de mais uma importante fase da minha vida.

Aos companheiros da *Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos - SEAR*, em especial, a *Mônica Furtado, Dicléia Barroso Vargas, Edinaldo Loureiro Ferraz, Maurício Faria, Vera Rodrigues e Eunice Storch Baumann*, pelas emoções repartidas na fase final desta dissertação.

Ao apoio da *Secretaria de Estado da Administração e dos Recursos Humanos - SEAR/ES*, em especial ao datilógrafo *Georson da Silva Leitão*.

Finalmente à *Marluce Martins de Aguiar, Marz Adelaide Silva e Gizelia Muniz Junquilha* por me agüentarem respectivamente enquanto marido, filho e sobrinho.

ÍNDICE	PÁGINA
INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 - ESTADO CAPITALISTA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	13
1. BOA ESPERANÇA, ESTADO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	14
2. ESTADO CAPITALISTA E A QUESTÃO DO PODER LOCAL - REFLEXÕES	18
2.1 Estado Enquanto Pacto de Dominação - Poder de Estado	18
2.2 Estado Enquanto Organização Burocrática	27
2.3 Estado Enquanto Dominação e Organização	34
2.4 Estado Capitalista e a Questão do Poder Local	35
3. O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL	39
3.1 Os Precursores do Particionismo	39
3.2 Participação Social	43
3.3 Questões Chave a um Processo de Participação Social	47
4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO DE COMUNIDADE	50
5. O PROCESSO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO	54
6. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	57
CAPÍTULO 2 - CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA	65
1. ALGUNS ASPECTOS FÍSICOS E NATURAIS	66
2. ALGUNS ASPECTOS DEMOGRÁFICOS	67
3. ALGUNS ASPECTOS HISTÓRICOS	72

4. ALGUNS ASPECTOS ECONÔMICOS	75
4.1 Estrutura Fundiária	75
4.2 Agricultura	78
4.3 Pecuária e Avicultura	81
4.4 Indústrias	85
4.5 Comércio e Serviços	86
5. BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS	86
5.1 Habitação	86
5.2 Educação	88
5.3 Saúde e Assistência Social	88
5.4 Saneamento Básico	89
5.5 Energia e Iluminação Pública	90
5.6 Comunicações	91
CAPÍTULO 3 - OS PRINCIPAIS ASPECTOS DO TRABALHO COMUNITÁRIO NA ADMINISTRAÇÃO COVRE - 1977 a 1982	92
1. A EXPERIÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO PARTICIPATIVA EM BOA ES- PERANÇA	93
1.1 Os primeiros passos (1971/1972)	93
1.2 A continuação do processo (1977/1982)	94
1.3 A Formação das Comunidades de Base e dos Centros de Irradiação para o Funcionamento do Trabalho Comuni- tário	95
1.4 O Conselho Municipal de Desenvolvimento	96
1.5 A Dinâmica do Trabalho Comunitário: a Integração entre Comunidades de Base, Centros de Irradiação e Conselho Municipal de Desenvolvimento	97

1.6	Estratégia e Instâncias Básicas do Trabalho Comunitário	100
1.7	A Implantação do Trabalho Comunitário	101
1.8	O Planejamento Participativo da Economia do Município e da Infra-Estrutura necessária a esta Economia	103
2.	PRINCIPAIS AÇÕES IMPLEMENTADAS COM BASE NO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO POR SETORES ESPECÍFICOS	106
CAPÍTULO 4 - O TRABALHO COMUNITÁRIO E AS RELAÇÕES DE PODER EM BOA ESPERANÇA		116
1.	AS CARACTERÍSTICAS HEGEMÔNICAS DO PODER DE ESTADO A NÍVEL MUNICIPAL	117
2.	AS BASES E A ESSÊNCIA DO "PODER LOCAL" EM BOA ESPERANÇA	121
CAPÍTULO 5 - O DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO E O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM BOA ESPERANÇA		124
1.	O DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO - DC	125
2.	OS RESULTADOS ALCANÇADOS E O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL	127
2.1	Produção, Gestão e Usufruto de Bens e Serviços	127
2.2	As Características do Processo de Participação Social	133

CAPÍTULO 6 - CONCLUSÕES GERAIS	135
ANEXO 1 - DIVISÃO REGIONAL DO MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA - CENTROS DE IRRADIAÇÃO E COMUNIDADES DE BASE	141
BIBLIOGRAFIA	143

INTRODUÇÃO

O objetivo central deste trabalho é o de levantar a discussão acerca da Participação Social, ou seja, a forma sob a qual este processo permite às diversas camadas sociais tomarem parte na produção, gestão e usufruto de bens e serviços de uma determinada sociedade.

O interesse pelo tema foi despertado a partir da experiência do Governo do Sr. *Amaro Covre* à frente da Administração Municipal de Boa Esperança (ES), no período de 1977 a 1982, desenvolvendo, a partir de um processo participativo, tendo como base o trabalho comunitário, uma gestão administrativa caracterizada pela co-gestão.

Todo o trabalho comunitário foi definido e desenvolvido a partir da iniciativa do então Prefeito *Amaro Covre*, tornando-se, dessa forma, uma fonte de informações para uma pesquisa acadêmica, no que diz respeito às indagações sobre as bases através das quais se estabeleceu o consenso em torno das propostas de Governo, definidas por meio da promoção da Participação Comunitária.

Dito de outra forma, o processo de Participação Social desenvolvido no Município, capitaneado pelo Poder Público Municipal, suscitou a curiosidade sobre o conhecimento das estratégias inerentes a todas as práticas metodológicas empregadas no trabalho comunitário, buscando-se inferir, a partir daí, o grau ou parcela em que as comunidades efetivamente se fizeram presentes na experiência, ou seja, a investigação sobre a ocorrência de algum tipo de transformação na base das relações de produção, como também de uma redefinição da estrutura de Poder de Estado a nível local, bem como a possibilidade de maior acesso ao usufruto de bens e serviços gerados na Sociedade de Boa Esperança.

Assim, o estudo de caso visou à identificação dos interesses Econômicos e Políticos que se fizeram presentes como *pano de fundo* para o desenvolvimento de todo o processo de Participação, além da análise dos resultados alcançados pelo mesmo, permitindo chegar-se a um detalhamento acerca de suas especificidades, tornando possíveis as análises conclusivas a seu respeito, no que tange, especificamente, ao alicerçamento ideológico da experiência, bem como ao grau em que as relações

inauguradas entre o Poder Público e a Comunidade Local puderam trazer saldos positivos quanto a possíveis avanços em prol de uma sociedade mais justa e equilibrada.

Dada à complexidade de todo o processo, necessário se fez, no capítulo 1, entender algumas questões teóricas, envolvendo o Estado Capitalista, a Participação Social, o Desenvolvimento de Comunidade, a Democracia e o Planejamento Participativo, visando identificar a forma como as mesmas se apresentaram empiricamente.

Tem-se claro que esses referenciais teóricos foram aqui tratados de forma geral, sem qualquer pretensão de se constituírem em revisão abrangente e aprofundada sobre os temas, objetivando-se unicamente determinar um marco que permitisse um balizamento sistemático necessário às reflexões, análises e conclusões, quando do estudo de caso.

Os capítulos 2 e 3 caracterizam o Município de Boa Esperança e os principais aspectos do trabalho comunitário, respectivamente, permitindo a observação das ações desenvolvidas e dos resultados alcançados através do processo de Participação Social.

Alguns elementos não foram apresentados devido a falta de informações fidedignas de fontes oficiais. O levantamento dos dados foi desenvolvido através de pesquisas em órgãos como a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - FIBGE, Departamento Estadual de Estatística - DEE, Coordenação Estadual do Planejamento - COPLAN/ES, além de entrevistas ao Sr. *Amaro Covre*, aos Ex-Integrantes de sua equipe de Governo e a Líderes Comunitários locais a partir de visita feita ao Município.

Os capítulos 4 e 5 são as análises da experiência à luz das referências teóricas e das informações observadas nos capítulos 2 e 3. Permitem a identificação das relações de Poder, inauguradas através do trabalho comunitário e as características do Desenvolvimento Comunitário e da Participação Social, respectivamente.

CAPÍTULO 1

ESTADO CAPITALISTA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

1. BOA ESPERANÇA, ESTADO E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A experiência de gestão administrativa voltada à participação, vivida pelo Município de Boa Esperança, tendo à frente do Executivo Municipal o então Prefeito *Amaro Covre*, foi uma iniciativa que partiu da pessoa do Ex-Prefeito, ou seja, dos seus ideais e de seu carisma junto aos Municípios.

A Prefeitura Municipal, enquanto aparelho de Estado, foi a base a partir da qual emanaram e foram concretizadas todas as propostas de ação do Governo. Sendo o Executivo Municipal uma organização burocrática estatal, para entendê-lo, faz-se mister a compreensão do conceito de Estado, conceito este ligado a uma Sociedade Capitalista.

A reflexão sobre o Estado Capitalista, no âmbito geral, permitirá a discussão do conceito de Poder e uma de suas formas de manifestação - a dominação burocrática - característica das Sociedades Modernas, baseadas em organizações burocráticas. Esse tipo específico de Poder faz-se presente nas organizações Burocráticas Estatais.

O Estado Moderno, enquanto Organização Formal Burocrática, corresponde ao império da dominação burocrática, conforme os moldes Weberianos. Assim, o Estado é Poder no sentido Weberiano e também no sentido Marxista, sendo que nesse último a discussão passa pelo conceito de *Estado Integral*, elaborado por Gramsci, possibilitando a visualização dos possíveis pactos de dominação que podem configurar o Poder de Estado, através do embate entre as instâncias da Sociedade Política e da Sociedade Civil; à medida em que o Estado não é unicamente uma estrutura distanciada desta última, mas, em sentido amplo, a engloba.

Essa visão permite afirmar que a ação estatal pode pautar-se por óticas distintas. Dito de outro modo, o embate entre forças políticas conflitantes e contraditórias, presentes no conjunto da Sociedade, pode redefinir interesses e, por conseguinte, ações de Governo, dado ao maior

ou menor grau de influência que setores da Sociedade Civil conquistam na arena Política.

Entendida a questão do pacto de dominação que configura o Poder de Estado, e, sendo o Executivo Municipal um aparelho Estatal - Governo Sub-Central em Miliband, torna-se possível analisar as relações de Poder que determinam as ações do Governo Municipal em Boa Esperança, no que tange à sua não apresentação como exclusivo representante de interesses das classes dominantes, mas, sim, como reflexo de um jogo de Forças Políticas conflitantes e contraditórias no seio da Sociedade local.

Essa construção permite visualizar os componentes que estruturam o *Poder Local*, isto é, o conjunto de Forças Políticas divergentes em Boa Esperança, que, através de seu embate na Arena Política, determinaram a Ação Estatal voltada para a Participação Social.

Já a discussão sobre a participação tem o objetivo primeiro de conceituar esse termo que passou a ser utilizado, a partir das experiências de Boa Esperança e também do Município de Lages em Santa Catarina*, pela grande maioria dos políticos e seus partidos, em discursos muitas vezes demagógico em que a participação pode referir-se às mais diversas propostas, determinando graus ideologicamente distintos de envolvimento das camadas populares.

O modelo proposto por Ammann, e discutido no item 3 deste capítulo, não só desmistifica o conceito de participação, bem como acrescenta o termo social, referindo-se à participação das camadas majoritárias, além das dominantes, na construção da Sociedade. Optou-se, a partir dessa colocação, por utilizar-se o termo *Participação Social* em detrimento de *Participação Popular*, inicialmente usado quando da elaboração do projeto da presente dissertação.

*Especificamente sobre essa experiência ver: Alves, 1981.

A Participação Social ficou entendida como um processo no qual se possibilita às diversas camadas sociais tomarem parte na produção, gestão e usufruto de bens e serviços de uma dada Sociedade.

A partir desse conceito, o processo de Participação Social em Boa Esperança tem seus horizontes definidos em termos de análise, ou seja, em relação à produção, é permitido visualizar como foi criada a riqueza, bem como sua distribuição na Sociedade Local. Dito de outro modo, a riqueza pode ter crescido, em termos quantitativos, mas, por outro lado, ter se apresentado concentrada em mãos de poucos, demonstrando que a maioria da população não tomou parte na renda gerada pela produção e que continuou pobre, por exemplo.

Quanto à gestão, pretende-se mostrar a identificação, no contexto local, da organização da Sociedade Civil, seja de forma direta ou indireta, e em que graus essas formas chegaram a influir no processo decisório, orientando, controlando e oferecendo subsídios às ações de Governo.

O usufruto de bens e serviços refere-se especificamente ao nível em que as camadas sociais têm acesso ao consumo de bens e serviços básicos necessários à subsistência, tais como: educação, saúde, saneamento básico, energia, habitação, etc.

Empíricamente, seguindo esse modelo, a Participação Social, em Boa Esperança, será detectada em maior ou menor grau a partir do momento em que, nos três níveis - produção, gestão e usufruto de bens e serviços - forem confirmadas possibilidades efetivas às camadas sociais de tomarem parte nos mesmos.

Todo esse processo de Participação Social, para ser levado na prática, tendo como *Animador* o Executivo Municipal, não pode prescindir do chamado Planejamento Participativo, onde as definições sobre o emprego dos recursos disponíveis pelo Poder Público sejam determinadas segundo prioridades estabelecidas em comum acordo com as reais necessidades da população, permitindo-se a esta o direito de voz e voto no processo decisório.

Está implícito que o processo de Participação Social, tendo no Planejamento Participativo o instrumento político de tomada de decisão, ocorre em uma conjuntura Democrática, em um contexto onde seja permitido à população não só escolher representantes, mas, igualmente, influir Politicamente nas ações Governamentais via Delegados, Assembléias ou "*Referendus*".

Logo, os itens seguintes do presente capítulo abrangerão questões complexas possíveis de serem percebidas empiricamente no estudo de caso em Boa Esperança, procurando oferecer subsídios à compreensão do Governo *Covre*, mais especificamente no que tange a responder às indagações centrais deste trabalho referentes ao processo de participação implantado no Município, no período de 1976 a 1982.

2. ESTADO CAPITALISTA E A QUESTÃO DO "PODER LOCAL" - REFLEXÕES

2.1 ESTADO ENQUANTO PACTO DE DOMINAÇÃO - PODER DE ESTADO

Para o entendimento das ações práticas desenvolvidas pela administração do Sr. *Amaro Covre*, à frente da Administração Pública Municipal em Boa Esperança, faz-se necessário o entendimento de questões relacionadas ao Estado Capitalista.

Analisar o Estado Capitalista, segundo Abranches,

"Implica em concebê-lo simultaneamente como dominação e como organização, isto é, como expressão de interesses socialmente determinados, como uma correlação de forças e como um aparato burocrático permanente. A operação concreta do estado, enquanto formulador de políticas, resultaria de determinações a dois níveis distintos. Em primeiro lugar, das relações entre Estado e Sociedade Civil, isto é, de relações econômicas, sociais e políticas complexas, que se originam no movimento geral da sociedade e se expressam no interior do aparelho do Estado. Em segundo lugar, da própria dinâmica interna dos aparelhos de Estado, movidos por conjuntos diversos de interesses e objetivos" (Abranches, 1979, p. 47).

A partir da concepção de Abranches, é importante resgatar-se dois conceitos fundamentais para o desenvolvimento, posterior, das reflexões sobre o Estado Capitalista. O Primeiro deles é o conceito de Poder.

Conforme a definição clássica de Max Weber,

"Poder significa la probabilidad de imponer la propia voluntad, dentro de una relación social, aun contra toda resistencia y cualquiera que sea el fundamento de esa probabilidad" (Weber, 1984, p. 43).

Trabalhando, a partir de questões centrais elaboradas por Poulantzas (Poulantzas, 1977), José Henrique de Faria escreve:

"... Poder refere-se à capacidade de uma classe, ou fração ou segmento de classe, de definir e realizar seus interesses objetivos específicos, mesmo contra a resistência que possa existir contra o exercício desta capacidade e a despeito dos níveis estruturais em que tal capacidade esteja principalmente fundamentada. Nestes termos, o poder somente será contínuo e importante se resultar do acesso da classe (fração de classe ou segmento) social ao comando das principais estruturas objetivas (econômica, jurídico-político e ideológica) da sociedade, de maneira a pôr em prática os seus interesses relativamente autônomos" (Faria, 1985, p. 15).

Mais adiante, o mesmo autor afirma:

"Dada a maneira como o Poder é concebido, ou seja, como capacidade de definir e realizar interesses relativamente autônomos, as relações de poder não são relações entre indivíduos, pois o lugar de constituição do conceito de poder é o campo das práticas de classe. Isto não significa que as classes estejam estabelecidas em relações de poder ou que derivem destas relações, mas que as relações de poder, tendo como campo as relações sociais, são relações de Classes" (Faria, 1985, p. 17).

Assim, a análise do poder, por configurar-se este em uma relação contraditória entre classes, passa por um exame sobre a questão das bases para o seu exercício, ou seja, o seu ponto de apoio e sustento que permite a imposição do arbítrio de uma determinada classe ou fração de classe sobre outra.

Max Weber argumentou o conceito de poder, a partir de uma formulação (tipologia) de um tipo particular de Poder, a dominação, definindo-a:

"Entendemos aquí por 'Dominación' un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta('mandato'*) del 'dominador' o de los 'dominadores'* influye sobre los actos de otros (del 'dominado'* o de los 'dominados'*), de tal suerte que en un grado socialmente relevante estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por si mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato ('obediencia'*) (Weber, 1984, p. 699).*

Fernando Motta observa:

"Na dominação, que é um tipo de autoridade estabelecida, existem sempre princípios ou crenças que tornam legítimo aos olhos do Governante e dos Governados o exercício do poder. Esses princípios e crenças são muito importantes para a dominação, porque lhe conferem estabilidade" (Motta, 1985, p. 27).

Weber os define:

"Existen tres tipos puros de dominación legítima. El fundamento primario de su legitimidad puede ser:

- 1. De carácter racional: que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal).*

*Grifos no original

2. *De carácter tradicional: que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones que rigieron desde lejanos tiempos y en la legitimidad de los señalados por esa tradición para ejercer la autoridad (autoridad tradicional).*
3. *De carácter carismático: que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplaridad de una persona y a las ordenaciones por ella creadas o reveladas (llamada) (autoridad carismática) (Weber, 1984, p. 172)".*

Esses três tipos não ocorrem de forma pura na realidade histórica, podendo sim, aparecerem combinados na prática, em graus variados. Para este trabalho, interessará mais de perto a dominação de caráter racional*.

O segundo conceito necessário à análise do Estado Capitalista é o de Classes Sociais. Seguindo Poulantzas, *"as Classes Sociais são conjuntos de agentes sociais determinados principalmente, mas não exclusivamente, por seu lugar no processo de produção, isto é, na esfera econômica"* (Poulantzas, 1975, pp. 13-4). As classes sociais, conforme o mesmo autor, são indicadas por efeitos do conjunto de estruturas ou matriz de um modo de produção** sobre os seus agentes, no domínio das relações sociais - práticas de classe.

*Para uma discussão aprofundada sobre a dominação racional ver: Weber, 1984.

**Por estruturas ou níveis estruturais - matriz de um MP - entendem-se as instâncias do Político: Estrutura Jurídico-Política; do Econômico: Sistemas de relações de produção e de forças produtivas; do Ideológico: conjunto de crenças, valores, concepções.

Vale ressaltar que o campo das relações sociais configura-se enquanto nível no qual se concretizam as contradições de uma determinada Formação Social*, onde se dão, portanto, as lutas de classe.

Outro termo a ser apreendido aqui é o de fração de classe como sendo, utilizando-se Poulantzas, o conjunto social capaz de constituir-se fração autônoma, configurando-se a essência de possível força social.

Dados esses conceitos, retoma-se a discussão iniciada a partir das colocações de Sergio Abranches. Seu ponto de vista básico sobre o Estado Capitalista é o fruto de construção de uma visão antinômica ou relacional em contraposição às visões dicotômicas clássicas sobre o Estado.

"Foram as influências de Hegel, do Liberalismo e do Leninismo que levaram o Estado a ser predominantemente compreendido daquela forma dicotômica. O Liberalismo via no conjunto de instituições neutras e exteriores à sociedade que, exatamente por ser neutro e exterior, podia arbitrar interesses e preferências de uma forma plural e democrática. O Leninismo por sua vez, via no Estado uma essência burguesa que deveria ser tomada e substituída por outra essência, a proletária. A sociedade deveria se organizar fora do Estado, para tomá-lo" (Medeiros, 1986, p. 1).

Avançando, a partir da análise Marxista, foi Gramsci que abriu caminho para esta interpretação antinômica ou relacional, quando constrói o conceito de *"Estado Integral"*:

"Permanecemos sempre na identificação de Estado e Governo, identificação que não passa de uma representação da forma corporativa econômica, isto é, da confusão entre Sociedade

*Formação Social entendida, seguindo Poulantzas, como o todo social em um dado momento de sua existência histórica. Supõe uma superposição de vários modos de produção, um dos quais tem papel dominante.

Civil e Sociedade Política, pois deve-se notar que na noção geral do Estado entram elementos que, também são comuns à noção de Sociedade Civil (neste sentido, poder-se-ia dizer que Estado = Sociedade Política mais Sociedade Civil, isto é, hegemonia revestida de coerção)" (Gramsci, 1984, p. 149).

Escrevendo sobre esse conceito, Barbara Freitag afirma:

"Uma contribuição importante de Gramsci à teoria do pensamento Marxista consiste na revisão do conceito de Estado. Se Marx o considerava momento exclusivo da coação e da violência, Gramsci propõe sua subdivisão em duas esferas: A Sociedade Política, na qual se concentra o poder repressivo da classe dirigente (Governo, Tribunais Exército, Polícia) e a Sociedade Civil, constituída pelas associações ditas privadas (Igreja, Escolas, Sindicatos, Clubes, meios de comunicação de massa), na qual essa classe busca obter o consentimento dos governados, através da difusão de uma ideologia unificadora, destinada a funcionar como cimento da formação social" (Freitag, 1980, 37).

Carlos Nelson Coutinho faz um pequeno sumário do Estado Integral, escrevendo sobre a obra de Gramsci:

"Ele distingue duas esferas no interior das superestruturas: o que ele chama de 'Sociedade Civil' e 'Sociedade Política'* essa última expressão designa precisamente o conjunto de aparelhos através dos quais a classe dominante detém e exerce o monopólio legal ou de fato da violência; trata-se assim dos aparelhos coercitivos do Estado, encarnados nos grupos burocráticos ligados às forças armadas e policiais e à*

*Grifos no original

aplicação das Leis. São os aparelhos nos quais Marx e Engels em 1848-1850 e, depois deles, Lenin concentraram a atenção. A real originalidade de Gramsci - sua 'aplicação'* do conceito Marxista de Estado - aparece, portanto, na definição de 'Sociedade Civil'* em Marx e Engels, que nisso seguem essencialmente Hegel, 'Sociedade Civil'* designa sempre o conjunto das relações Econômicas Capitalistas, o que eles chamam de 'base material'* ou 'infra-estrutura'*. Em Gramsci, ao contrário, o termo 'Sociedade Civil'*, designa um momento ou esfera da 'Superestrutura'*. Designa o conjunto das instituições responsáveis pela elaboração e/ou difusão de valores simbólicos, de ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico, etc" (Coutinho, 1985, pp. 60-61).

Esse conceito ampliado do Estado tem no termo *hegemonia* uma importância crucial no esquema Gramsciano:

"O conceito Gramsciano de hegemonia tem dois significados principais: O primeiro é um processo na sociedade civil pelo qual uma parte da classe dominante exerce o controle, através de sua liderança moral e intelectual, sobre outras frações aliadas da classe dominante. A fração dirigente detém o Poder e a capacidade para articular os interesses de outras frações" (Carnoy, 1986, p. 95)

.....

"O segundo é a relação entre as classes dominantes e as dominadas. A hegemonia compreende as tentativas bem sucedidas da classe dominante em usar sua liderança Política, Moral e

*Grifos no original

Intelectual para impor sua visão de mundo como inteiramente abrangente e universal, e para os interesses e as necessidades dos grupos subordinados" (Carnoy, 1986, p. 95).

Carnoy diz ainda que a hegemonia não significa um pólo de consentimento em relação ao pólo da coerção, mas sim, uma síntese entre o consentimento e a repressão.

Coutinho (1985, p. 63) elabora um esquema gráfico, ajudando a visualização do esquema teórico Gramsciano:

ESTADO =		
SOCIEDADE POLÍTICA	+	SOCIEDADE CIVIL
FUNÇÕES: DITADURA	+	HEGEMONIA
COERÇÃO	+	CONSENSO
DOMINAÇÃO	+	DIREÇÃO
BASE		
MATERIAL: APARELHOS		APARELHOS
COERCITIVOS	+	PRIVADOS
E REPRESSIVOS		DE HEGEMONIA

Observa-se nessa conceituação que os aparelhos *privados* de hegemonia, vinculados à Sociedade Civil, denominam-se assim, porque são organismos sociais relativamente autônomos em relação ao Estado. É essa autonomia que possibilita o surgimento das chamadas contra-ideologias nesses aparelhos, permitindo que a ideologia ou o sistema de ideologias das classes subalternas obtenha a hegemonia antes das mesmas terem conquistado o Poder de Estado.

Seguindo a teorização Gramsciana, Medeiros conclui:

"O pacto de dominação (o Estado) resulta da correlação entre classes, frações de classes, grupos de interesses e movimentos sociais que conseguem se constituir em forças sociais em decorrência do papel - fundamental ou não - que desempenham seja na base produtiva da sociedade, seja nas instituições políticas e sociais, seja, ainda nos meios de difusão e reprodução ideológica. Quando estas forças sociais têm, por assim dizer, capacidade hegemônica para construir alianças com grupos subordinados através de mecanismos consensuais de exercício da liderança, o pacto baseia-se mais em consenso do que em coerção - e é, portanto, muito mais enraizado na sociedade. Do contrário, quando há apenas capacidade de domínio/dominação, mas não de hegemonia, o pacto refletirá mais coerção e menos consenso - e será, portanto, mais enraizado no Estado e mais baseado em mecanismos de cooptação política".

"Isto significa reconhecer que o Estado expressa uma situação permanente de equilíbrio instável e que o seu papel principal é, exatamente, o de procurar, enquanto pacto de dominação, manter este equilíbrio instável entre os interesses conflitantes da arena política de uma sociedade socialmente hierarquizada e diferenciada".

"Para isto, ele assume várias faces diferentes, em diferentes momentos e conjunturas históricas - mantendo, sempre, a sua característica fundamental de Estado-Capitalista. Ele pode assumir a face de comitê executivo para representar os interesses de todas as frações do bloco no poder. Pode assumir outra face, de mediar interesses de algumas frações do bloco no poder e, também, de algumas frações das camadas subordinadas e da elite governamental (burocracia civil e militar). E pode, ainda, representar/mediar apenas os interesses da elite governamental" (Medeiros, 1986. pp. 3-4).

2.2 ESTADO ENQUANTO ORGANIZAÇÃO BUROCRÁTICA

Até aqui, foram caracterizadas as relações, entre Estado e Sociedade. Seguindo Abranches, deve-se, agora, partir para uma discussão acerca da dinâmica interna da organização Burocrática Estatal.

Para isso, é preciso introduzir o processo de burocratização da sociedade atrelada ao desenvolvimento do modo capitalista de produção.

Mudanças ligadas ao desenvolvimento capitalista levaram a transformações complexas no que tange às articulações entre

"As esferas públicas e privada de ação, politizando a totalidade resultante e 'privatizando' a arena pública, na medida em que esta internaliza uma nova 'lógica'*, orientada para o mercado. Esse movimento é um bom ponto de partida para uma discussão sobre Estado e Capitalismo. Caracteriza-se pela crescente burocratização da sociedade como um imperativo do próprio crescimento Capitalista.*

"O desenvolvimento Capitalista está associado a burocracias, públicas ou privadas, e à crescente intervenção estatal na economia, seja através do planejamento e de políticas de regulação, seja por meio de atividades estatais diretamente produtivas" (Abranches, 1979, p. 48).

Max Weber, estudioso da burocracia, foi um dos autores que estabeleceu essa associação entre desenvolvimento Capitalista e Burocratização da Sociedade.

*Grifos no original

Para entender-se esse processo de burocratização, necessário se faz, *a priori*, situar a burocracia enquanto forma de dominação e instrumento a serviço de interesses dominantes nas diversas fases do desenvolvimento da sociedade, desde os seus primórdios até os dias atuais.

É possível perceber-se, através do processo histórico de evolução da humanidade, que a burocracia se modificou, adequou-se e modernizou-se, porém sem perder algumas de suas características essenciais como a hierarquia de poderes e o monopólio da racionalidade e conhecimento técnico.

Maurício Tragtenberg, a partir da obra de Weber, afirma:

"A administração, enquanto organização formal burocrática, realiza-se plenamente no Estado, antecedendo de séculos ao seu surgimento na área da empresa privada" (Tragtenberg, 1980, p. 21).

Essas origens remontam-se a aproximadamente 2.000 anos A.C., em locais como o Egito, antiga Mesopotâmia, China - onde foi desenvolvido o chamado Modo de Produção Asiático, a partir do surgimento do excedente econômico na sociedade. Esse excedente determinou uma maior divisão do trabalho que separou mais rapidamente agricultura e artesanato, reforçando a economia natural e não lucrativa. Apropriação do excedente econômico passou a dar-se por uma minoria de indivíduos, sobrepondo-se à economia o poder dos chefes supremos ou assembleias de chefes de família (Medeiros, 1978).

A teoria da burocracia, segundo Weber, coloca que, desde a época do Modo de Produção Asiático, os traços mais marcantes do modelo de organização burocrática - a hierarquia e a autoridade - caracterizavam a emergência da burocracia:

"Contudo, estas eram ainda, relativamente falando, formas de burocracia altamente irracionais: 'burocracias patrimoniais'".

.....

"O mandarim chinês não era um especialista, mas sim um 'gentil

*Grifos no original.

*homem*** dotado de educação literária e humanística. O funcionário egípcio, o funcionário romano do império dos últimos tempos e o funcionário bizantino eram mais burocratas em nosso sentido da palavra. Mas, comparadas às tarefas modernas, as deles eram infinitamente simples e limitadas; suas atitudes eram em parte presas à tradição, em parte orientadas patriarcalmente, isto é, irracionalmente" (Weber, 1980, p. 24).

Fernando Motta, igualmente colocando o surgimento de formas de Administração Burocrática, ainda que assistemáticas, a partir do Modo de Produção Asiático, explica a crescente burocratização da sociedade, a partir de então, tendo como referência o desenvolvimento histórico das forças produtivas**:

"Na base de qualquer modo de produção estão intimamente relacionadas as relações sociais de produção e as forças produtivas. Entre estas últimas estão as formas de cooperação, cujo estudo é particularmente necessário para o entendimento das organizações, porque criam a função administrativa e, portanto, o ordenamento social que caracteriza essas instituições. Marx estudou sistematicamente as formas de cooperação. Para ele chama-se cooperação a forma de trabalho em que muitos trabalham juntos, de acordo com um plano, no mesmo processo de produção ou em processos de produção diferentes mas conexos. A cooperação varia com os modos de produção e seu estudo esclarece as instituições administrativas diversas desses modos de produção. Assim, no decurso da História, podemos detectar a cooperação simples, a cooperação manufatureira e a cooperação industrial como base das unidades econômicas de sistemas diversos. Ao Capitalismo correspondem as duas últimas formas" (Motta, 1981, p. 11).

*Grifos no original

**Entendidas como as condições materiais de produção, instrumentos de produção e formas de cooperação.

Se a cooperação simples é característica do modo de produção asiático, onde a divisão entre o trabalho manual e intelectual é mínima, não havendo a divisão de tarefas entre trabalhadores especializados, a cooperação manufatureira inaugura a relação autoritária entre capital e trabalho, bem como sua subordinação àquele, através da apropriação privada dos meios de produção nas mãos dos donos do capital; a separação entre os trabalhadores e os meios de produção, bem como da pressão para a venda de sua força de trabalho no mercado.

Toda a produção manufatureira é realizada sob um processo de coordenação e comando de funções, coordenação esta que é imposta, via racionalização do trabalho, pelas necessidades da maximização dos ganhos do capital.

A Cooperação da Indústria, já na fase mais avançada do Capitalismo, é o estágio onde, segundo Motta:

"A função diretiva torna-se mais complexa e mais capaz de legitimação pela eficiência. O saber especializado ganha seu primado, mas inclui o saber administrativo como condição de detenção de poder decisório. O conhecimento propriamente técnico dá lugar a um conhecimento mais político, na medida em que se aproxima dos cargos de direção. Vigiar e punir, ou recompensar, constituem aspectos essenciais desse saber, que torna mais sutil a dominação, quanto mais afastada de sua base".

"A empresa moderna e mecanizada intensifica, ao máximo, a heterogestão, como forma de controle do capital, baseada no despojamento do trabalhador. Daí, a direção autoritária, o excesso de regulamentações em benefício daqueles que ficam com a parte intelectual do bolo - os executivos, supervisores e capatazes. Esses devem mostrar aos operários que estes são pagos justamente pelo muito pouco que sabem fazer e pela sua fácil substituição em um mercado de oferta abundante de mão-de-obra não qualificada. A lógica da moderna organização burocrática empresarial implica em concentração de saber na administração e em concentração de ignorância na produção. Nas

formas de cooperação na indústria, as funções de direção transformam-se em normas de controle social e de repressão" (Motta; 1981, p. 16).

Pode-se então concluir que a Administração, enquanto organização formal burocrática, surge, no Estado, através do chamado Modo de Produção Asiático, fluindo para a empresa privada via desenvolvimento das forças produtivas, onde

"A expansão da forma monopolista de acumulação do capital e a exacerbação do planejamento central e do 'coletivismo burocrático', nos países socialistas, faz com que a forma burocrática de organização predomine em todas as instituições da sociedade, e na própria sociedade, por conseguinte. Isso leva ao predomínio da racionalidade burocrática, eliminando, por exemplo, a antiga dicotomia Administração Pública 'versus' administração privada" (Medeiros, 1978, p. 8).*

Assim vivemos em uma *Sociedade de Organizações Burocráticas* (Motta, 1985), onde a compreensão do processo de crescimento das burocracias públicas e privadas não são mais que resultante imperativa do próprio desenvolvimento Capitalista. O Estado moderno, enquanto organização formal burocrática e, por conseguinte, uma estrutura de dominação, é uma tendência do avanço do Capitalismo. Max Weber explica essa determinação:

"A 'separação' do trabalhador do meio material de produção, de destruição, de administração, de pesquisa acadêmica, e de finanças, em geral, é a base comum do Estado Moderno, em suas esferas política, cultural, militar, e da economia privada capitalista. Em ambos os casos, a autoridade sobre estes meios*

*Grifos no original

"acha-se nas mãos daquele poder a quem o aparato burocrático (de juizes, funcionários, oficiais, supervisores, escrivães e oficiais sem patentes) obedece diretamente ou a quem está sempre disponível, em caso de necessidade. Este aparato é hoje em dia igualmente típico de todas essas organizações; sua existência e sua função são inseparavelmente causa e efeito desta concentração dos meios de operação - de fato, o aparato é sua própria forma. O crescente domínio público na esfera econômica, hoje, significa um inevitável aumento na burocratização".

"O 'Progresso' em direção ao estado burocrático julgando e administrando segundo o direito e preceitos racionalmente estabelecidos tem hoje em dia estreitas relações com o desenvolvimento Capitalista Moderno. A moderna empresa capitalista baseia-se fundamentalmente no cálculo e pressupõe um sistema administrativo e legal cujo funcionamento pode ser racionalmente predito, em princípio pelo menos, em virtude de suas normas gerais fixas, exatamente como o desempenho de uma máquina" (Weber, 1980, p. 17).*

Abranches reafirma que o crescimento do Estado e de seus papéis na economia e na sociedade são resultados da expansão das economias capitalistas:

"As atividades empresariais e de regulação do Estado correspondem à lógica da reprodução do sistema em seu estágio atual. A expansão das atividades estatais de planejamento e do investimento diretamente produtivo por parte do Estado, responde às exigências de uma nova estrutura de mercado e à predominância de grandes unidades oligopólicas em seu interior. As mudanças nas formas de competição inter-capitalista, que caracterizam a

*Grifos no original

expansão oligopolista determinam a queda progressiva da capacidade de auto-regulação do capital. A regulação torna-se uma tarefa primordial dos aparelhos de estado, na medida em que a concentração e a centralização se desenvolvem, gerando massas de capital cada vez maiores, e os arranjos oligopolistas ganham predominância. O Estado, portanto deve organizar os interesses das frações divergentes do capital, estabelecer mecanismos para a seleção de interesses e criar e reproduzir as condições favoráveis para expansão contínua do Capital" (Abranches, 1979, p. 53).

Entende-se assim que o papel mais ativo do Estado, no que tange a atividades diretamente produtivas e de regulação, são exigências de um tecido social complexo e do aumento da acumulação. Porém, essa constatação não autoriza a colocar o Estado unicamente enquanto instrumento das classes dominantes capitalistas, como preconiza a teoria marxista clássica.

O desenvolvimento das forças produtivas carregou consigo um processo de burocratização da sociedade e daí do Estado, ou seja, o crescimento das burocracias públicas ou, ainda, os aparatos burocráticos de Estado. O fortalecimento dessas burocracias, sejam em seus papéis de ação diretamente produtivos ou de regulação, explicam e permitem afirmar-se que

"O Estado é então uma organização burocrática, e, portanto, uma estrutura de dominação, constituída de uma elite dirigente, de um funcionalismo civil e de um funcionalismo militar, dotada de poder de legislar e de tributar".

.....

"É nesses termos que se entende a colocação de Max Weber, quando afirma que o Estado dispõe do monopólio da violência" (Motta, 1985, p. 25).

Assim, o Estado pode também ser compreendido como uma estrutura onde impera a dominação burocrática, nos moldes Weberianos.

2.3 ESTADO ENQUANTO DOMINAÇÃO E ORGANIZAÇÃO

Conforme visto nos itens anteriores, o Estado Capitalista é simultaneamente concebido como uma relação de dominação e como uma organização, o que não quer dizer que o mesmo represente exclusivamente os interesses das classes dominantes.

Sérgio Abranches esclarece bem essa distinção ao escrever:

"Na medida em que o Estado tem que atuar como um mediador vis-à-vis as frações divergentes do capital, a sua autonomia relativa em relação aos interesses particulares das classes, frações de classes ou grupos, tende a aumentar. A dinâmica política que o Estado internaliza devido a seu duplo caráter - sendo ao mesmo tempo um aparato e uma relação social de dominação - favorece o surgimento de fricções e contradições entre suas ações concretas e os interesses de classe imediatos. É esta ambigüidade estrutural, a qual só pode ser solucionada em última instância, que torna a burocracia estatal em expansão, seus diversos aparelhos e instrumentos, uma entidade dividida".

"As articulações complexas entre o Estado e a Sociedade, a internalização pelos aparelhos do Estado de diferentes conjuntos de interesses sociais competitivos, a aparente contradição entre seu papel geral como guardião político do sistema capitalista e seus papéis mais específicos na mediação e seleção de interesses compõem, em conjunto, a imagem de um 'leviatã dividido'. Essa enorme burocracia, dividida em suas lealdades e papéis, esse 'leviatã dividido'*, pode ser simultaneamente benevolente, arbitrário, liberal e intervencionista. A face que irá mostrar, dependerá da dinâmica social e política específica de cada conjuntura do processo de desenvolvimento global da sociedade" (Abranches, 1979, p. 54).*

*Grifos no original

Logo, o Estado Capitalista não está separado e nem acima da sociedade, pelo contrário, ele é uma condensação de forças sociais contraditórias, instância de consenso e coerção, representando um equilíbrio instável entre interesses conflitantes. Portanto, o Estado, enquanto dominação e organização, significa a caracterização de um pacto de dominação - Poder de Estado - expressando interesses socialmente definidos através de correlação de forças sociais, bem como, de um conjunto de instituições concretas e permanentes - os aparatos burocráticos de Estado que se movem por certos interesses e objetivos - determinando-se então ações do Estado em momentos históricos definidos.

Está claro que as considerações até aqui elaboradas oferecem subsídios muito gerais e abrangentes para a explicação das ações do Estado Capitalista. De modo algum se tem a pretensão de que as mesmas sejam uma revisão aprofundada sobre o assunto. Certamente cada formação sócio-econômica específica apresenta padrões diferentes de desenvolvimento capitalista, exigindo investigações particularizadas que venham explicar a sua influência sobre as ações e configurações do Estado em cada caso.

A importância da construção de um referencial geral e abrangente sobre o Estado Capitalista, a partir dos referenciais históricos e estruturais apresentados anteriormente, deve-se à necessidade de se promover uma discussão sumária sobre questões de natureza centrais ao entendimento de suas ações, e, a partir daí, ter-se um parâmetro para, em estudo particular de caso, em Boa Esperança, poder-se compreender as ações da administração do Sr. *Amaro Covre*, levando-se em consideração os condicionantes específicos da realidade local.

2.4 ESTADO CAPITALISTA E A QUESTÃO DO "PODER LOCAL"

Analisar uma experiência de Governo, a nível municipal, como em Boa Esperança, implica distinguir-se a ação do Estado Capitalista a nível local.

Ralph Miliband empresta uma significativa colaboração à questão, quando diz inicialmente que

"O 'Estado' significa um número de determinadas instituições que em seu conjunto constituem a sua realidade e que interagem como partes daquilo que pode ser denominado o Sistema Estatal" (Miliband, 1982, p. 67).*

Esse *Sistema Estatal* é constituído, segundo o mesmo autor, dos seguintes aparatos de Estado, cada qual com suas Leis e autonomia própria:

- . *Governo ou Executivo;*
- . *Burocracia Pública;*
- . *Forças Militares;*
- . *Judiciário;*
- . *Governos Subcentrais - Estados e Prefeituras;*
- . *Assembléias Legislativas.*

Inerente ao *Sistema Estatal* está a *Elite Estatal*, composta por pessoas que compõem os elementos do primeiro, ou seja: Presidentes, Primeiros-Ministros e seus colegiados ministeriais - Governo; altos funcionários públicos e outros administradores Estatais - Burocracia Pública; alta cúpula militar - forças militares; Juizes de Cortes Supremas - Judiciário; Líderes Políticos e Administradores locais - Governos Subcentrais; membros dirigentes de assembléias parlamentares - Assembléias Legislativas (Miliband, 1982).

Miliband afirma que nas instituições do Sistema Estatal, que constituem o Estado, dá-se o conjunto de inter-relações que forma o sistema, bem como é aí que se apóia o Poder Estatal.

*Grifo no original

No tocante ao estudo de caso sobre a experiência de Boa Esperança, interessa ver, mais de perto, o elemento constitutivo do Sistema Estatal denominado por Miliband de Governo Subcentral. O referido autor escreve sobre o mesmo:

"Num de seus aspectos, o Governo Subcentral constitui uma extensão do Governo e da Administração Centrais, as antenas ou tentáculos da última. Em alguns sistemas políticos ele não tem praticamente outra função".

"Nos países do Capitalismo avançado, por outro lado, o Governo subcentral é muito mais do que um artifício administrativo. Além de serem agentes do Estado, tais unidades do Governo têm desempenhado também tradicionalmente outra função. Têm sido não só os canais de comunicação e administração entre o centro e a periferia, mas ainda a voz da periferia ou de interesses particulares da periferia. Elas têm servido de meio de superação de particularidades locais, bem como de plataforma para a extensão destas, instrumentos de controle central e obstáculos do mesmo" (Miliband, 1982, p. 71).

Assim, para a análise da ação do Estado a nível Municipal, como em Boa Esperança, considerar-se-á, inicialmente, como em Miliband, a possibilidade dos Governos Subcentrais poderem ser a superação do Governo Central, em contraposição a uma visão linear de que esses Governos poderiam servir exclusivamente aos interesses de um Estado representante único das classes Capitalistas. Já se mostrou igualmente, nos itens anteriores, que o Estado Capitalista não apresenta somente essa característica.

Cabe ainda observar que os Governos Subcentrais apresentam, em suas esferas locais, outras instituições além do Governo (Daniel, 1982, tais como: burocracia pública, legislativo, judiciário e forças militares, e que estas representam parte dos interesses reinantes nas sociedades locais. A outra parte dos mesmos encontra-se nos sistemas políticos locais, ou seja, nas instituições e grupos de pressão existentes na sociedade e não pertencentes às instituições anteriores. O embate entre essas forças sociais, representantes de interesses conflitantes e

contraditórios configura o pacto de dominação - Poder de Estado - a nível local. Ao conjunto dessas relações conflitantes, que moldam a ação do Estado - a nível Municipal - denominar-se-á *Poder Local*.

Caracterizar o *Poder Local* em Boa Esperança representa então a possibilidade de se vislumbrar a gama de interesses e objetivos diversos que definiram, enquanto *plano de fundo*, as ações do Governo Municipal, bem como das Burocracias Públicas Estaduais descentralizadas existentes no Município: da Câmara Municipal; das instituições do Judiciário e forças militares a nível estadual presentes no Município e igualmente das diversas instâncias de representação da sociedade civil, configuradas pelos Conselhos Municipais, Lideranças Comunitárias, Sindicatos, Igreja, Cooperativas, etc...

O que se pretende, a partir do exposto acima, é observar até que ponto a ação Estatal, voltada para o consenso em Boa Esperança, foi definida via uma concepção Gramsciana do *Estado Integral*, em que a Sociedade Política e Sociedade Civil locais determinaram, via correlação de forças sociais, a manutenção de "*uma situação permanente de equilíbrio instável*" (Medeiros, 1986, p. 3) em uma sociedade marcadamente diferenciada.

3. O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

As ações do Governo Amaro Covre tiveram como pano de fundo o trabalho comunitário, ou seja, o envolvimento da Sociedade Civil nas decisões, conforme descreve o Ex-Prefeito:

"Com base no princípio de que ninguém caminha sozinho e que o homem, ser social, só consegue desenvolver-se integralmente através de uma comunidade em que todos lutam pelo progresso e bem estar de todos, unimos as nossas forças através de uma ação comunitária".

"Todos os munícipes foram chamados a participar com a união: Comunidade de Base X Prefeitura" (Covre, s.d., pp. 2-3).

Destacam-se, na citação acima, conceitos como *Desenvolvimento de Comunidade* e *Participação*, que devem ser entendidos como referenciais a uma análise empírica em Boa Esperança.

3.1 OS PRECURSORES DO PARTICIONISMO

Historicamente

"Os ideais de participação estão firmemente ancorados em ideias bastante antigas que remontam ao Socialismo Utópico do século passado. De certa forma, essa corrente filosófica constitui a resposta intelectual à situação nova criada pela revolução industrial" (Motta, 1987, p. 11).

Entre os precursores desses ideais, em meados do século XVIII, destacam-se: Robert Owen, Charles Fourier, Louis Blanc, Ferdinand Lassalle e Pierre Joseph Proudhon.

Conforme Motta, Owen:

"Concebia a sociedade futura como uma Federação de Comunidades Cooperativas governadas pelos próprios produtores. Chegou a essa conclusão depois de duas décadas como executivo de uma grande fábrica têxtil na cidade escocesa de New Lanark, onde melhorou as condições de vida dos trabalhadores (habitação, educação para as crianças, abolição do trabalho de menores, seguro-desemprego e redução da jornada de trabalho). Os esforços de Owen em New Lanark antecipam, em um século, diversas conquistas da classe trabalhadora".

"Em 1824, Robert Owen foi para os Estados Unidos, onde criou a Comunidade de New Harmony, a primeira aldeia cooperativa experimental de que se tem notícia. Seus estatutos lembram a organização dos Kibbutzin Israelenses de nossos dias" (Motta, 1987 p. 12).

Souza, a respeito do trabalho de Owen, escreve:

"Preocupado com o desenvolvimento social, formulou a teoria de que o homem está tão sujeito ao meio social em que vive que até mesmo seu caráter é determinado por ele. Para Owen, deve-se proporcionar ao trabalhador oportunidade de iniciativa industrial e cooperação. Suas idéias influenciaram a experiência dos vinte e oito tecelões de Rochdale que, em 1844, organizaram a primeira Sociedade Cooperativa de Consumidores" (Souza, 1987, p. 24).

Outro ponto de vista de participação foi desenvolvido por Charles Fourier, que, segundo Motta,

"Tendo vivido em um ambiente menos industrializado, concentrou-se mais em imaginar uma organização adequada e justa para a agricultura. Diferentemente de Owen, considerava a

natureza humana imutável, mas entendia que ela precisava de um ambiente social adequado para florescer. Para tanto, julgava necessário criar comunidades, que chamava Falanstérios, nas quais dezesseis mil pessoas cultivavam cerca de cinco mil acres de terra. Pensava que a principal causa dos erros na agricultura fosse a propriedade privada da terra e por essa razão propugnava a coletivização".

"Fourier concebia o Falanstério como Comunidade Autogerida. Nele haveria estabelecimentos industriais dispersos num contexto agrícola, de modo a eliminar as diferenças entre Cidade e Campo. Julgava que o trabalho deveria ir deixando de ser uma necessidade desagradável, motivada pela fome e pelo medo, para tornar-se uma atividade atraente. Para tanto, era um ardente defensor do livre jogo das paixões humanas, do fim das repressões. No Falanstério a maior parte da renda deveria servir para cobrir os custos de produção e os custos sociais. O restante, deveria ser utilizado para remunerar o talento, o capital e o trabalho. Os diversos Falanstérios deveriam ser federados a um governo de coordenação chamado omniarca" (Motta, 1987, p. 13).

Louis Blanc, Advogado e Jornalista francês, imaginou, em 1840, que o Estado deveria financiar a criação de oficinas nacionais em alguns setores da economia. Nessas oficinas os dirigentes tenderiam, após um período determinado, a serem escolhidos pelos próprios trabalhadores. A sociedade, bem como a distribuição da renda, torna-se iam mais igualitárias. Prevvia, igualmente Blanc, que seu modelo estabeleceria uma fraternidade real na França e que gradualmente transformaria as relações internacionais e organizaria pacificamente a humanidade (Motta, 1987).

Semelhantemente aos ideais de Blanc, Ferdinand Lassalle, em 1860, defendeu o financiamento, via Estado, de cooperativas de produção, onde os trabalhadores se apropriassem dos produtos de seu trabalho em coletividade.

Sérgio Storch (1987), escrevendo sobre as experiências de formas alternativas de empresas industriais, envolvendo gestões administrativas participativas, apresenta a existência de cooperativas industriais em países industrializados como Itália, França e a Região Basca da Espanha, surgidas a partir de meados do século passado, e que, nos dias atuais, demonstram a capacidade de se constituírem em organizações institucionalizadas altamente produtivas e dinâmicas.

Tratam-se de cooperativas industriais onde a propriedade dos meios de produção, a gestão e participação nos lucros é coletiva. Isto é, os trabalhadores são ao mesmo tempo empregados e patrões. Ainda que não necessariamente reflitam modelos pré-concebidos pelos autores citados anteriormente, os Precursores do Particionismo, certamente são produtos de suas preocupações quanto ao desenvolvimento de formas distintas de organização da produção criada a partir da revolução industrial.

As citações apresentadas refletem as primeiras idéias sobre a participação, bem como demonstram sua aplicabilidade em nossos dias nos Países industrializados - tanto nos Países do Bloco Ocidental como Oriental.

Como se pode observar, a participação não é um tema novo, e seu desenvolvimento teórico foi baseado tendo em vista a apresentação de propostas alternativas à emergência do modo de produção capitalista, advindo deste relações de produção que levaram a uma alienação do trabalhador sobre o seu processo de trabalho, bem como a não propriedade dos meios de produção.

No próximo item, discutir-se-á a participação como um processo, envolvendo relações Sociais,* Econômicas e Políticas em uma determinada Sociedade.

*Social entendido aqui não exclusivamente enquanto instância que complementa a econômica, religiosa,...., e, sim, representando o caráter social da participação das camadas majoritárias, além das classes dominantes, na edificação da sociedade (Ammann, 1980).

3.2 PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Superficialmente, entende-se que participação advém da possibilidade de se fazer, tomar ou ter parte de alguma atividade, negócio, grupo ou associação. Porém, essas expressões não possuem o mesmo significado, isto é, pode-se fazer parte sem tomar parte, determinando esta última um nível de participação mais intenso. Assim, é importante, em todo processo de participação, não o quanto se toma parte, mas, sim o como se toma parte.

Souza, escreve:

"A participação é o próprio processo de criação do homem ao pensar e agir sobre os desafios da natureza e sobre os desafios sociais, nos quais ele próprio está situado. Como tal, é um processo dinâmico e contraditório. O homem é criador por natureza; no entanto, enquanto ser social, nasce já num contexto historicamente dado. Encontra em tal contexto um conjunto de relações e instituições que o fazem ocupar posições que independem de decisões próprias, assumindo, inclusive, determinado sistema de pensar e agir" (Souza, 1987, p. 81).

A autora coloca ainda que a participação é ao mesmo tempo processo e questão social, à medida que

"As próprias contradições sociais desafiam o homem como ser criador e este toma consciência de sua realidade social e assume posições de desafio e enfrentamento" (Souza, 1987, p. 82).

Bordenave, considerando que a participação se dá nos Grupos Primários - família, vizinhança, amizade; Grupos Secundários - Associações Profissionais, Sindicatos, empresas; e nos Grupos Terciários - Partidos

Políticos e movimentos de classe, identifica processos distintos de micro e de macroparticipação:

"Consideramos a microparticipação como a associação voluntária de duas ou mais pessoas numa atividade comum na qual eles não pretendem unicamente tirar benefícios pessoais e imediatos".

"Convém distinguir entre participação em associações e participação social. Às vezes pensa-se, erroneamente, que participação social é apenas a soma das associações de que se é membro ativo. Se as pessoas estão afiliados a várias sociedades, clubes, irmandades, etc., há quem diga que "elas têm muita participação social" (Bordenave, 1983, p. 24).*

Para o autor, entretanto, a participação social, ou em nível macro, deve ser concebida em uma visão mais ampla, tendo em vista a sociedade como um todo, onde esta não é a simples soma de associações:

"A macroparticipação, isto é, a participação macrosocial, compreende a intervenção das pessoas nos processos dinâmicos que constituem ou modificam a sociedade, quer dizer, na História da Sociedade" (Bordenave, 1983, p. 24).

Ammann é quem delinea o conceito de participação social, transferindo-o para o campo das estruturas sociais, políticas e econômicas, quando escreve:

"Participação social é o processo mediante o qual as diversas camadas sociais tomam parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma Sociedade Historicamente Determinada" (Ammann, 1980, p. 61).

*Grifos no original

A autora denomina esse processo de participação direta, explicando-o a partir do grau de conscientização, ou seja, da possibilidade em que é permitido aos grupos sociais a compreensão das relações sociais que são estabelecidas em uma sociedade historicamente determinada, bem como sua atuação crítica ao nível dessas mesmas relações.

A produção de bens e serviços, via organização do trabalho, constitui a base de um ordenamento social. Através dela os homens atendem às suas necessidades primárias ao mesmo tempo que

"Transcendendo as simples necessidades imediatas, pelo seu trabalho, o homem domina a natureza, transformando-a, e transformando-se em ser criador. Sua produção material aparece então como sua obra e sua realidade. E à medida que o homem vai dominando o seu entorno natural, ele ao mesmo tempo, acrescenta-lhe uma dimensão Histórica" (Ammann, 1980, p. 48).

O complexo desenvolvimento das forças produtivas, determinado historicamente através dos processos de produção que vão desde a cooperação simples até a cooperação complexa na indústria, estabelece distinções nas relações de produção. Se na cooperação simples havia uma unidade entre o trabalhador e o seu processo de trabalho, na cooperação complexa, o controle e domínio do processo de produção não pertence mais ao trabalhador. Há uma separação entre quem dirige e controla e quem executa. Acentua-se, assim, a chamada divisão do trabalho, onde quem produz não toma parte nas decisões sobre o processo de trabalho.

Igualmente dá-se a separação, na cooperação complexa, entre proprietários e não proprietários dos meios de produção. A partir dessas constatações, Ammann afirma:

"Como os meios de produção representam condições imprescindíveis a todo processo produtivo, os indivíduos que não os possuem passam a trabalhar para aqueles que os possuem, e assim

o trabalhador gradativa e progressivamente vai perdendo o controle dos meios de produção. Em outras palavras, o trabalhador vai cada vez participando menos do processo produtivo".

"Concebemos que uma participação ótima na produção implica que os trabalhadores tomem parte:

- . na propriedade dos meios de produção;
 - . na organização e controle do trabalho;
 - . na geração do produto;
 - . na propriedade do produto gerado pelo processo produtivo"
- (Ammann, 1980, p. 50).

A gestão - tomada de decisões, planejamento e Administração - em uma sociedade estratificada em classes, reporta-se diretamente ao poder político da mesma, ou seja, ao nível do conjunto de interesses de diversos grupos sociais* e suas articulações/negociações em torno do processo decisório, determinando as relações de dominação em seu seio.

"Importa, pois, indagar em que medida os vários setores da sociedade tomam parte de sua gestão. Se os mecanismos que propiciam o acesso às decisões, tais como o voto, o plebiscito, a representatividade política, estão ao alcance de todos. Se os sistemas Político e organizacional garantem e mediatizam a contribuição real das diversas camadas à definição de metas à elaboração e à execução dos planos. Se existe uma livre circulação de sugestões, de proposições, o direito à crítica e ao protesto, tendo em vista a tomada de decisões, o planejamento e a administração com bases genuinamente democráticas" (Ammann, 1980, p. 52).

*Para a definição de grupos sociais, ver Ammann, 1980, p. 56

Finalmente, na participação direta, todos os membros da sociedade, além dos direitos naturais à vida e à sobrevivência, têm direito a ter parte, ou seja, usufruir dos bens materiais e imateriais dessa mesma sociedade, o que significa a obtenção e garantia da cidadania*.

Assim, a participação social exercida de forma direta, segundo Ammann, significa a possibilidade de acesso, junto aos fatores de produção, gestão e usufruto de bens e serviços de forma equitativa por parte dos cidadãos de uma sociedade historicamente determinada.

3.3 QUESTÕES-CHAVE A UM PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Segundo Bordenave, o processo de participação social, envolve duas questões-chave:

- 1. Qual é o grau de controle dos membros sobre as decisões;
- 2. Quão importantes são as decisões de que se pode participar" (Bordenave, 1983, p. 30).

Quanto à primeira questão o autor distingue os seguintes graus de controle: *informação, consulta facultativa, consulta obrigatória, elaboração/recomendação, co-gestão e autogestão.*

Assim, o menos expressivo grau de participação é o da informação, ou seja, aquele em que os elementos de uma determinada sociedade apenas são informados a respeito das decisões tomadas pelos dirigentes e o poder de questionamento dos dirigidos nem sempre é respeitado.

Na consulta facultativa é permitida a opinião dos elementos da sociedade quanto a críticas e sugestões. A consulta obrigatória significa, que os elementos devem ser consultados, em determinadas situações, ainda que o processo decisório pertença aos dirigentes.

* Para o conceito de cidadania, ver Marshall, 1967.

A elaboração/recomendação é um grau mais avançado, no qual os membros de uma sociedade elaboram e/ou recomendam propostas de ação aceitas ou rejeitadas pelos dirigentes. Em caso de rejeição, é obrigatória a apresentação de uma justificativa.

Em outro patamar superior, encontra-se a co-gestão:

"Na qual a administração da organização é compartilhada mediante mecanismos de co-decisão e colegialidade. Aqui os administradores exercem uma influência direta na eleição de um plano de ação e na tomada de decisões. Comitês, conselhos ou outras formas colegiadas são usadas para tomar decisões" (Bordenave, 1983, p. 32).

O mais alto grau do processo participativo refere-se à autogestão, onde a organização da sociedade prima pelo fato de decidir coletivamente os seus objetivos, desaparecendo a diferença entre administradores e administrados, ou seja, a quebra da Hierarquia Funcional e o fim da distinção entre quem planeja e executa, permitindo-se a não ocorrência da alienação dos trabalhadores no processo de produção.

Quanto à segunda questão, Bordenave distingue níveis de decisões de acordo com sua importância, a saber:

Nível 1 - formulação da Doutrina e da Política da Instituição.

Nível 2 - determinação de objetivos e estabelecimento de estratégias.

Nível 3 - elaboração de planos, programas e projetos.

Nível 4 - alocação de recursos e administração de operações.

Nível 5 - execução das ações.

Nível 6 - avaliação dos resultados" (Bordenave, 1983, pp. 33-34).

À medida em que, numa sociedade historicamente determinada, percebe-se o avanço da participação de toda a coletividade do nível 6 ao nível 1, demonstra-se o amadurecimento do processo participativo à medida em que, quanto mais próximo ao nível 1, maior o nível de importância das decisões.

4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO DE COMUNIDADE

O discurso de participação via a prática do desenvolvimento comunitário - DC, praticado pelo então Prefeito Amaro Covre, torna obrigatórias algumas considerações gerais sobre a questão, tendo em vista uma diversidade de significações que o DC tem assumido ao longo da História; nem sempre direcionando-se em sentidos de valorização e de perspectivas ao atendimento dos interesses da população envolvida no processo.

O Desenvolvimento de comunidade deve ser compreendido enquanto processo pedagógico de atuação junto às comunidades, em que estas são entendidas como:

"Conjunto de grupos e subgrupos de uma classe social, que têm interesses e preocupações comuns sobre condições de vivência no espaço de moradia e que, dadas as suas condições fundamentais de existência, tendem a ampliar continuamente o âmbito de repercussão dos seus interesses, preocupações e enfrentamentos comuns" (Souza, 1987, p. 68).

Se a comunidade é a realidade concreta a ser trabalhada,

"O desenvolvimento é o objetivo a ser alcançado através da transformação dessa realidade. A comunidade particulariza aspectos determinados da realidade social e, nesse sentido, o desenvolvimento comunitário é um desenvolvimento que se particulariza através das peculiaridades próprias de uma determinada área social e geográfica. Por conseguinte não pode existir o desenvolvimento comunitário como um produto isolado do contexto social mais amplo. A própria compreensão da problemática comunitária implica a compreensão das relações da comunidade com esse contexto, levando em conta toda essa complexidade que se coloca a metodologia do DC. A maneira habilidosa

de usar e empregar instrumentos e técnicas, sem a compreensão dessa dinâmica e de suas perspectivas de transformação, se traduz mais como exercício de ativismo do que como estratégias de mudanças e transformação" (Souza, 1987, o. 139).

Assim, um processo de desenvolvimento de comunidade, além de conter dimensões teóricas e técnicas, baseia-se, igualmente, na própria dinâmica estrutural da sociedade, a qual se apresenta plural, desigual, conflituosa e antagônica. Dados os interesses diversos que daí emergem *"toda e qualquer ação social tem dimensão política. A prática do DC não é neutra"* (Souza, 1987, p. 140).

Dotado portanto de uma dimensão política o DC, a partir do âmbito de uma ação estatal, pode apresentar características metodológicas distintas dada a ótica no qual é percebido pelos agentes governamentais, ou seja, linhas distintas de políticas sociais podem ser adotadas a partir de uma percepção específica de uma dada realidade, engendrando formas de ação político-ideológicas distintas e atreladas a um determinado conjunto de interesses inerentes a um determinado aparelho estatal.

Dito de outro modo, um discurso governamental de participação, embasado no desenvolvimento comunitário, traz em seu bojo propostas de ação junto às comunidades; ideologicamente engajadas à forma como é observada uma dada realidade social por parte de quem ocupa as funções de Governo. Trata-se de uma ação política orientada a determinados objetivos de mediação de conflitos viaconsenso.

A prática do desenvolvimento comunitário pode apresentar duas distinções - a Ação Comunitária e Ação Social:

"A Ação Comunitária passa a ser pensada como processo Técnico-Metodológico de estimular e animar a população comunitária a refletir sua realidade além da aparência e a agir sobre ela de acordo com as exigências da realidade devenida. É todo

um processo crítico de reflexão-ação que deve ser desenvolvido, de modo que a população se posicione e aja objetivamente ante sua realidade concreta" (Souza, 1987, p. 29).

Assim o DC, sob a ótica da Ação Comunitária, enquanto processo Técnico-Metodológico, tem como característica preservar a organização e conscientização comunitárias, a partir do descobrimento de suas realidades e de meios de enfrentamento específicos para a transformação das mesmas:

"Nesse sentido, em vez de esquema formal, predeterminado, de ação, tem-se um conjunto de diretrizes que funcionam como elemento de reflexão comunitária e das relações a serem aí desenvolvidas, assim como seus enfrentamentos" (Souza, 1987, p. 140).

Já a Ação Social é analisada por Souza a partir de uma prática de trabalho comunitário levada a termo por iniciativa de instituições, dentre as quais as do aparelho estatal:

"Historicamente, a ação social está ligada às formas de assistência que muitas instituições assumem em função daqueles indivíduos que, devido a obstáculos de idade ou enfermidade física, mental ou social não conseguem usufruir os bens necessários à existência. O social aqui tem um significado específico. Como 'Problema Social' especificam-se as mães solteiras, os destituídos do lar, as famílias - problemas e os párias".*

"Este social aparente se agudiza e se amplia enormemente com o movimento da acumulação capitalista. E em função da diminuição dos riscos sociais possíveis de serem desencadeados pela

*Grifos no original

população envolvida nestes problemas que a ação social se corporifica como um dos elementos básicos da Política do Estado e tenta atingir em massa esta população.*

"Inicialmente, particulares e religiosos tentam assumir a questão social como uma questão de caridade religiosa. A ampliação e complexidade dos problemas, no entanto, que afetam continuamente a ordem social, passam a requerer a presença do Estado, que assume formas de ação já existentes e cria outras tantas" (Souza, 1987, p. 31).

Por esse enfoque, a ação social visa ao alcance de objetivos pré-determinados, planejados e racionais. Define-se institucionalmente pelo Estado e não pelas comunidades a serem trabalhadas. A questão central não é o atendimento de demandas advindas da população, e sim, o controle da ordem social via Poder Público.

"Como método, a questão da ação social é encontrar meios eficazes de realização dos programas definidos fora da população a que se destina. Estes meios, contudo, são sempre artificiais, fora da população, por se tratarem de conteúdos definidos fora dos seus interesses e objetivos" (Souza, 1987, p. 33).

Assim, o estudo sobre o processo desencadeado pelo então Prefeito Amaro Covre, em Boa Esperança, ficará mais transparente para análise, à medida em que se perceba o enfoque Técnico-metodológico sob o qual foi implantado o desenvolvimento de comunidade, estratégia básica de seu Governo.

5. O PROCESSO DE PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO

Seria interessante agora refletir-se, ainda que sumariamente, sobre questões relativas a processos de Planejamento Participativo. As Ações do Governo Municipal em Boa Esperança, concebidas a partir dos ideais do Ex-Prefeito *Amaro Covre*, foram executadas, segundo as suas próprias palavras, sob a ótica do *Planejamento Participativo* (Herrmann, 1984).

Mas, o que se entende por Planejamento? Seguramente uma ação planejada significa o contrário de uma ação improvisada. Tem a ver com o interesse e o engajamento quanto à realização de um objetivo comum. Logo:

"Planejar fica sendo sinônimo de preparar e organizar bem a ação, somado a acompanhá-la para confirmar ou corrigir o decidido, e somado ainda a revisá-la e a criticar a preparação feita, depois da ação terminada. Não improvisar implica em verdade isso tudo" (Ferreira, 1983, p. 19).

Segundo Ferreira, toda atividade de Planejamento é um processo, à medida em que é ininterrupto - começo, meio e fim - distinguindo-se três fases de trabalho: a elaboração do Plano, o acompanhamento e controle da ação, e, finalmente, revisão crítica dos resultados alcançados. Essas fases envolvem uma dinâmica de ação não estanque, onde durante todo o seu percurso redeterminam-se ações, reelaboram-se planos, controles e até mesmo fins.

Como processo, todo Planejamento é político, porque envolve definição de prioridades, dado que os recursos disponíveis para o atingimento dos fins, devem ser usados da forma mais econômica, ou seja, mais racional possível. A escassez de recursos tende a fazer com que nem todos os objetivos possam ser alcançados, daí a priorização de ações.

Na área Governamental, principalmente, dada a grande escassez financeira típica das nossas Administrações Públicas, as ações que determinam prioridades de recursos e inversões em determinadas ações reforçam ainda mais a essência Política do Processo de Planejamento. Não há, nesse sentido, uma neutralidade, mesmo que metodologicamente seja definida com técnica, uma vez que as inversões vão se definindo via interesses determinados a partir do *jogo* de forças Políticas. Dito de outro modo, via interesses das classes ou frações de classes hegemônicas presentes na condensação de forças sociais conflitantes, que se sintetizam nos aparelhos estatais.

Assim, pensar em um processo de Planejamento implica pensar politicamente os rumos e objetivos que são estabelecidos e a que interesses seus fins irão atingir. Logo, usar o termo *Planejamento Participativo* importa em descobrir-se que o mesmo:

"Não é a simples convocação de representantes das comunidades a reuniões e assembléias na Prefeitura ou nas Escolas com a presença dirigente do Prefeito e/ou técnicos da administração Municipal que vai garantir um Planejamento Participativo"
(Krohling, 1987, p. 131).

Isso porque as comunidades, ainda que convocadas à reuniões, podem estar sendo *convencidas* a aceitarem um processo de Planejamento imposto de cima para baixo, no qual suas prioridades nem sempre estarão sendo devidamente contempladas.

Dito desse modo, pode-se imaginar que um processo de Planejamento está mais longe de tornar-se Participativo quando é imposto, a partir dos Órgãos de Governo, sem a consulta prévia às comunidades na definição das prioridades e elaboração dos Planos. Nas palavras de Krohling (1987) é um processo *Descendente*.

Por outro lado, torna-se mais próximo de um processo de Planejamento Participativo à medida em que se direciona a fins voltados aos interesses mais prioritários da população, tornando-se um instrumento que possibilite concretizar a Participação Social, ou seja, o acesso das

camadas populares à produção, gestão e usufruto de bens e serviços de uma determinada sociedade.

Krohling, citando Pinto, escreve:

"Essa nova Prática Social parte da consciência Política dos atores envolvidos e clareza dos objetivos e estratégia dos verdadeiros interesses das classes populares. Esta nova prática Política se move no domínio das relações de classe, das relações de poder, das relações de distribuição de recursos na sociedade, nos sistemas de decisão da sociedade. É preciso articular uma prática científica de produção de conhecimentos e levantamento e pesquisa das necessidades reais, com a prática Pedagógica que nos leva a contribuir com a transformação das representações, que permitem alterar as condutas individuais, transformadas em práticas coletivas" (Krohling, 1987, pp. 132-133).

6. DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A questão da Democracia tem um lugar de destaque nas discussões acerca da participação dos cidadãos no que tange à produção, gestão e usufruto de bens e serviços em uma dada sociedade. Logo, torna-se mister o seu esclarecimento em conclusão a este capítulo.

Conforme Norberto Bobbio, Democracia é empregada Historicamente para designar uma forma de Governo na tradição clássica:

"A Democracia é uma das três possíveis formas de Governo na tipologia em que as várias formas de Governo são classificadas com base no diverso número de Governantes. Em particular, é a forma de Governo na qual o Poder é exercido por todo o Povo, ou pelo maior número, ou por muitos, e enquanto tal se distingue da Monarquia e da Aristocracia, nas quais o Poder é exercido, respectivamente, por um ou por poucos" (Bobbio, 1987, p. 137).

Não cabe aqui um estudo sobre o pensamento da idade clássica. Mesmo porque, segundo Macpherson (1978), a Democracia, desde Aristóteles e Platão até o século XVIII, era uma proposta para uma Sociedade de Classe Única, definindo-se como normas para os ignorantes e pobres, bem como refletia reações às Sociedades divididas em classes. Em algumas formulações era uma forma má de Governo e até mesmo uma ameaça de classe (Bobbio, 1980).

A Democracia que interessa neste estudo é a que foi pensada a partir do século XIX, baseada na aceitação da sociedade dividida em classes, a partir da emergência da economia de mercado. É a chamada Democracia Liberal que teve entre seus pensadores, já em meados do século XX, Joseph Schumpeter.

Inicialmente é necessário conhecer os pressupostos da chamada Democracia Liberal. Marilena Chauí, resumindo o modelo sugerido por Schumpeter, escreve:

"a) A Democracia é um mecanismo para escolher e autorizar Governos, a partir da existência de grupos que competem pela governança, associados em partidos políticos e escolhidos por voto; b) A função dos votantes não é a de resolver problemas políticos, mas a de escolher homens que decidirão quais são os problemas políticos e como resolvê-los - a política é uma questão de elite de dirigentes; c) A função do Sistema Eleitoral, sendo a de criar o rodízio dos ocupantes do Poder, tem como tarefa preservar a Sociedade contra os riscos da tirania; d) O modelo Político baseia-se no mercado Econômico fundado no pressuposto da soberania do consumidor e da demanda que, na qualidade de maximizador racional de ganhos, faz com que o Sistema Político produza distribuição ótima de bens políticos; e) A natureza instável e consumidora dos sujeitos políticos obriga a existência de um aparato Governamental capaz de estabilizar as demandas da vontade política pela estabilização da vontade geral, através do aparelho do Estado, que reforça acordos, aplaina conflitos e modera as aspirações" (Chauí, 1984, p. 86).

Em crítica a esse modelo, Macpherson (1978) afirma que o mesmo parte de pressupostos Pluralistas Elitistas, à medida em que considera uma Sociedade Plural, de interesses diversos entre grupos e indivíduos, cabendo às elites dirigentes a função Política principal. O autor escreve:

"Talvez o único nome adequadamente descrito fosse o que combinasse os três termos, 'Modelo de Equilíbrio Elitista e Pluralista', porque essas três características são igualmente fundamentais nele. É Pluralista porque parte da*

*Grifos no original

pressuposição de que a Sociedade a que se deve ajustar um Sistema Político Democrático é uma Sociedade Plural, isto é, uma Sociedade consistindo de indivíduos, cada um dos quais é impelido a muitas direções por seus muitos interesses, ora associado com um grupo de companheiros, ora com outro. É Elitista naquilo que atribui a principal função no processo Político a grupos auto-escolhidos de dirigentes. É um modelo de Equilíbrio no que apresenta o processo Democrático como um sistema que mantém certo equilíbrio entre a procura e a ofertas de bens Políticos" (Macpherson, 1978, p. 81).

Nesses moldes, o papel do cidadão é exclusivamente escolher e autorizar Governos, através do exercício do voto. É um modelo baseado nas Leis do Mercado, ou seja, onde as demandas da Sociedade devem ser equilibradas pelo Governo via suprimento ou oferta de bens políticos, que consigam manter o equilíbrio estável entre demanda e oferta. Nas palavras de Macpherson:

"Um Sistema Político Empresarial em que os partidos como produtores ofereçam cestos diferentemente proporcionados de bens políticos, dos quais os votantes, por voto majoritário, escolham um" (Macpherson, 1978, p. 84).

A proposta de Macpherson, em contraposição a Schumpeter, aponta para um modelo que denominou de *Democracia Participativa*. Este apresenta dois enfoques distintos e avança em ambos, à procura da mudança da consciência popular, onde a Sociedade Civil passa de mera consumidora de bens Políticos a agente, executora e desfrutadora de suas decisões.

Sob o primeiro enfoque, a *Democracia Participativa*

"Seria um sistema piramidal com Democracia direta na base e Democracia por delegação em cada nível depois dessa base".

"Assim, começaríamos com a Democracia Direta ao nível de fábrica ou vizinhança - discussão concreta face a face e decisão por consenso majoritário, eleição de delegados que formariam uma comissão ao nível mais próximo seguinte, digamos, um bairro urbano ou subúrbio ou redondezas. Os delegados teriam de ser suficientemente instruídos pelos que os que elegessem, e responsáveis para com eles de modo a tomar decisões em nível de conselho em caráter razoavelmente Democrático".

"Assim prosseguiria até o vértice da pirâmide, que seria um Conselho Nacional para assuntos de interesse Nacional, e Conselhos Locais e Regionais para questões próprias desses segmentos Territoriais. Seja em que nível for além do primeiro em que as decisões finais sobre diferentes assuntos fossem tomadas, as questões teriam certamente de ser formuladas por uma Comissão do Conselho" (Macpherson, 1978, pp. 110 - 111).

O autor, em análise crítica, a esse enfoque, considera-o irrealista, porque o mesmo não tem lugar para os Partidos Políticos, pois toda a reflexão pressupõe um Sistema Apartidário ou de um único partido. Segundo suas colocações, não seria apropriado para o ocidente do final do século XX, tendo em vista a existência de vários Partidos Políticos, bem como a improbabilidade de transição à Democracia Participativa pela tomada do Poder de Estado por um único partido revolucionário. Segundo sua concepção há maior probabilidade de que isto se dê via frentes populares e coalizações de partidos de esquerda:

"Esses partidos não desaparecerão, pelo menos durante alguns anos. A menos que todos eles menos um sejam derrubados pela força, muitos ainda existirão. A questão concreta é, pois, se haverá algum meio de combinar uma estrutura de conselho piramidal com um sistema partidário em competição" (Macpherson, 1978, pp. 113-114).

Assim propõe um segundo enfoque onde visualiza a possibilidade de combinação entre um Sistema Democrático Piramidal Direto e Indireto e a continuação de um Sistema Partidário. Essa situação se tornaria concreta à medida em que as lideranças partidárias dessem ensejo a uma política de manobras e conciliação, afim de que os Governos possam desempenhar suas funções de mediadores entre interesses sociais antagônicos na Sociedade. Caberia ainda aos partidos inverter o processo de disfarce dos antagonismos de classe.

Segundo Macpherson, sua proposta, apoiando-se na ênfase da ampliação do espaço Político da Sociedade Civil, é baseada na melhor tradição da Democracia Liberal, à medida em que se garante a prevalência da valoração da igualdade de direitos ao autodesenvolvimento.

É importante ressaltar aqui que nas postulações de Schumpeter e de Macpherson, embora distintas, a Democracia é tratada, em sua Peculiaridade Liberal, exclusivamente enquanto Sistema Político e Institucional. Na visão de Chauí:

"Esse conjunto de critérios Políticos e Sociais configura a Democracia como uma forma de vida social (cidadania, Direito, Eleições, Partidos e Associações, circulação das informações, divisão de Grupos Majoritários e Minoritários, diversidade de reivindicações, etc.) que se manifesta apenas no Processo Eleitoral, na mobilidade do Poder e, sobretudo, em seu caráter representativo. Nessa medida, compreende-se por que a crítica Marxista sempre esteve voltada contra o formalismo dessa concepção da Democracia" (Chauí, 1984, p. 89).

Para Bobbio, o desenvolvimento da Democracia passa por outros instrumentos distintos dos propriamente Políticos, ou seja, da Democracia no âmbito Político para a Democracia no âmbito Social:

"Em outras palavras, na extensão das formas de poder ascendente, que até então havia ocupado quase exclusivamente o campo da grande Sociedade Política (e das pequenas e muitas vezes Politicamente irrelevantes Associações Voluntárias), ao campo da Sociedade Civil em suas várias articulações, da escola à fábrica. Em consequência, as formas Hodiernas de desenvolvimento da Democracia não podem ser interpretadas como a afirmação de um novo tipo de Democracia, mas devem ser bem mais entendidas como a ocupação, por parte de formas até tradicionais de Democracia, de novos espaços até então dominados por organizações de tipo Hierárquico ou Burocrático".

"Uma vez conquistado o direito à participação Política, o cidadão das Democracias mais avançadas percebeu que a esfera Política está por sua vez incluída numa esfera muito mais ampla, a esfera da Sociedade em seu conjunto, e que não existe decisão Política que não esteja condicionada ou inclusive determinada por aquilo que acontecer na Sociedade Civil. Portanto, uma coisa é a Democratização da direção Política, o que ocorreu com a instituição dos parlamentos, outra coisa é a Democratização da Sociedade" (Bobbio, 1978, p. 156).

Pode-se então afirmar que o que está em jogo, na verdade, é a questão do Poder em um regime Democrático Moderno, ou seja, a forma como o processo decisório evolui na Sociedade Civil. Chauí reafirma:

"Eis por que a questão da Democracia, ao ser reduzida à esfera estritamente Político-Institucional, acaba sendo reduzida a uma discussão que se concentra, em última instância, nas transformações do aparelho do Estado, isto é, discutida pelo alto e

com as lentes dos dominantes. Se do lado Socialista, a ênfase no econômico parece fazer com que a discussão se realize a partir de baixo e reforce o tema da igualdade, contrapondo-se à discussão liberal que enfatiza o tema da liberdade, em termos, estritamente Históricos a igualdade, afirmada por uns, e a liberdade, desenvolvida por outros, deixaram intacta a questão da Alienação e com ela a da Democracia, porque deixaram intacta a questão do Poder" (Chauî, 1984, p. 96).

Logo, não basta a garantia de um Pluralismo Partidário e do Sufrágio Universal para que se considere uma Sociedade Democrática. O que importa não é somar-se quantos votam, mas, sim, como e onde votam os indivíduos, isto é, não é a quantidade mas a qualidade do voto. Dito de outra forma, o exercício do direito do voto em outras instâncias que não as tradicionalmente Políticas, baseadas num processo que permite a ampliação da Democracia para todas as instituições da Sociedade Civil, determinando-se mudanças qualitativas que levem a um processo de Participação social efetivo.

Essas considerações últimas levam à aproximação do que Bobbio denominou Democracia Direta:

"Sob o nome genérico de Democracia Direta entendem-se todas as formas de Participação no Poder, que não se resolvem numa ou noutra forma de representação (nem a representação dos interesses gerais ou política, nem a representação dos interesses particulares ou orgânica):

a) O Governo do povo através de delegados investidos de mandato imperativo e portanto revogável; b) O Governo de Assembleia, isto é, o Governo não só sem representantes irrevogáveis ou fiduciários, mas também sem delegados; c) O 'Referendum' " (Bobbio, 1987, p. 154).

O que se apresenta, na Democracia Direta, é uma proposta clara em contraposição às formas tradicionais da Democracia Representativa, onde se estabelece que o governo, bem como o Parlamento representam e falam pelo Povo. Embora Bobbio apresente três formas sob as quais a Democracia Direta possa manifestar-se - Delegados, Assembléias e "Referendum"- fica patente que todas elas implicam uma Auto-Organização da Sociedade Civil, inaugurando novas matrizes de relações entre esta e a Sociedade Política, questionando-se o papel dos políticos profissionais.

É notório que, através de práticas de Democracia Direta, ficam estabelecidas distintas relações de Poder, em uma Sociedade Historicamente Determinada, no que tange a uma maior possibilidade de viabilização de um processo de Participação Social.

CAPÍTULO 2

CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA

1. ALGUNS ASPECTOS FÍSICOS E NATURAIS

O Município de Boa Esperança está localizado ao norte do Estado do Espírito Santo, na microrregião homogênea 204, classificação essa da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - FIBGE.

Sua área é de 344km², correspondendo a 0,7 por cento do território Espírito-Santense. Seus limites são os Municípios de Pinheiro ao Norte, Nova Venécia ao Sul, São Mateus a Leste e Mucurici a Oeste. A sede Municipal dista da Capital do Estado 192km em linha reta. Suas coordenadas geográficas são 18° 32' 23" de latitude sul e 40° 17' 43" de longitude oeste de Greenwich.

O Município, até 1982, era formado apenas pelo Distrito Sede de Boa Esperança, destacando-se ainda os povoados de Sobradinho, Quilômetro Vinte, Santo Antônio e Bela Vista, distando do Distrito Sede, respectivamente, 25, 15, 9 e 8Km.

Em 1970, sua cobertura florestal apresentava 8.307 ha de florestas naturais e 70 ha de florestas artificiais, totalizando 8.377 ha que representavam 24,35 por cento da cobertura florestal do Estado. Por volta de 1975, esse percentual caiu para 8,32 por cento dado ao alto índice de desmatamento verificado na região pela exploração da madeira (Vitória, Coordenação Estadual do Planejamento, 1981).

Seu clima apresenta-se quente com temperatura média de 25°C, oscilando entre as máximas de 30°C e as mínimas de 20°C. A média pluviométrica é de 1.128,4mm de chuvas cuja ocorrência se dá entre os meses de outubro, novembro, dezembro e janeiro (Covre, s.d).

O Município possui mais de 90 por cento de suas fronteiras delimitadas por rios como o Itauninhas que faz a divisa com Pinheiro; o Cotaxé, delimitando a região com Nova Venécia; o Córrego da Laura e uma pequena parte do Cotaxé, formando quase todos os limites com São Mateus.

2. ALGUNS ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

Boa Esperança apresentou um continente populacional de 11.137 habitantes em 1980 e uma projeção de 11.262 em 1982, segundo dados da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - FIBGE. O crescimento da população, entre o período de 1960 a 1980, pode ser observado através da Tabela 1.

Percebe-se que o Município tem predominância de população no meio rural, muito embora o percentual da população urbana tenha aumentado significativamente entre 1960 e 1980, como mostra a Tabela 2.

A Tabela 3 apresenta as taxas de crescimento populacional do Município nos períodos de 1960-1970 e 1970-1980. Observa-se que, no meio rural, houve uma certa estabilidade, enquanto, no meio urbano, a variação foi mais substancial. Entretanto a população, no seu total, apresentou uma queda em sua taxa de crescimento passando de 2,3 no período de 1960 a 1970 para 0,5 no período de 1970 a 1980.

A Tabela 4 mostra, para o período de 1977 a 1980, um incremento de 11,4 por cento da População Economicamente Ativa - P.E.A no setor Secundário, enquanto o setor Terciário registrou uma queda de 12,2 por cento, e o Primário apresentou um pequeno crescimento de 0,8 por cento. É importante notar que, neste último, concentra-se 64,1 por cento do total da P.E.A, reafirmando o peso da atividade Agropecuária no Município.

TABELA 1

EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO DO MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA - PERÍODO 1960-1980

ANOS MUNICÍPIO	1960			1970			1980		
	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL
BOA ESPERANÇA	581	7.885	8.436	1.116	9.429	10.545	3.392	7.745	11.137

FONTE: Vitória, Coordenação Estadual do Planejamento, 1981.

TABELA 2

RELAÇÃO PERCENTUAL ENTRE POPULAÇÃO URBANA E RURAL - PERÍODO 1960-1980

ANOS MUNICÍPIO	1960			1970			1980		
	% POPULAÇÃO URBANA	% POPULAÇÃO RURAL	% TOTAL	% POPULAÇÃO URBANA	% POPULAÇÃO RURAL	% TOTAL	% POPULAÇÃO URBANA	% POPULAÇÃO RURAL	% TOTAL
BOA ESPERANÇA	6,89	93,11	100	10,58	89,42	100	30,46	69,54	100

FONTE: Vitória, Coordenação Estadual do Planejamento, 1981.

TABELA 3.

TAXAS DE CRESCIMENTO POPULACIONAL DO MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA - PERÍODO 1960-1980

ANOS DISTRITO	1960-70			1970-80		
	URBANA	RURAL	TOTAL	URBANA	RURAL	TOTAL
BOA ESPERANÇA	6,7	1,8	2,3	11,7	1,9	0,5

FONTE: *Vitória, Coordenação Estadual do Planejamento, 1981, p. 15.*

TABELA 4 - DISTRIBUIÇÃO DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA POR SETORES DE ATIVIDADE DO MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA - PERÍODOS 1977 e 1980.

SETOR DE ATIVIDADE	POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA		%	
	1977	1980	1977	1980
Primário (Agropecuária)	1.754	2.037	63,3	64,1
Secundário (Indústria)	133	515	4,8	16,2
Terciário (Comércio, Serviços, Administração Pública)	882	627	31,9	19,7
TOTAL	2.769	3.179	100,0	100,0

FONTE: Vitória, Coordenação Estadual do Planejamento, 1981.

3. ALGUNS ASPECTOS HISTÓRICOS

Até o início da segunda década deste século, o território que constitui hoje o Município de Boa Esperança era habitado por indígenas. A região era ainda coberta por matas das florestas Tropical e extensões da Atlântica, ricas em fauna e flora silvestres.

A partir de 1920, intensifica-se o ritmo de ocupação de toda a região do norte do Estado do Espírito Santo, através de frentes de colonização promovidas por colonos migrantes do leste de Minas Gerais, sul da Bahia e Europa.

A devastação das florestas para o aproveitamento da madeira, em toda a região norte, foi a primeira fonte de exploração econômica. Os indígenas que ali habitavam foram sendo gradativamente encurralados pelos brancos até serem definitivamente transferidos para postos organizados pelos Governos Mineiros e Baianos.

Boa Esperança não fugiu à regra. Os silvícolas que a habitavam, dali saíram dando lugar à ocupação predatória dos primeiros colonizadores, que abriam clareiras nas matas para extração de madeiras nobres como o Jacarandá e a Peroba.

A derrubada das florestas era uma prática nômade, dado a que, uma vez extintas as reservas de madeira, num determinado ponto, deslocava-se esta atividade para um outro local. Porém, permaneciam nessas rotas rastros de estrada, casas, serrarias e pontos de abastecimento, que, aos poucos, foram dando origem aos primeiros povoados.

Os migrantes italianos que aportaram à Boa Esperança passaram a dedicar-se à monocultura cafeeira, fazendo com que a atividade madeireira deixasse de ser a única fonte de riqueza. Desenvolveu-se também, nas áreas devastadas pela exploração madeireira, a pecuária extensiva.

A abertura de estradas para escoamento da produção dessas atividades econômicas deu origem, por volta de 1945, ao início da Vila de Boa Esperança, pertencente ao Município de São Mateus. Em 1949, a Vila foi elevada à categoria de Distrito. A emancipação para Município deu-se pela Lei Estadual publicada em 04 de janeiro de 1964, após intenso movimento pelo seu desmembramento Político-Administrativo do Território de São Mateus. O novo Município de Boa Esperança foi então instalado em 03 de maio de 1964.

A base da economia do Espírito Santo, à época, era a monocultura cafeeira e Boa Esperança não era exceção. Durante o período compreendido entre 1964 a 1970, enquanto o Município iniciava seus primeiros anos de vida, ocorreu a erradicação dos cafezais no Estado, reflexo da crise da economia cafeeira em todo o País. Com isso, a economia do Município sofreu uma grande desestruturação, já que tinha no café sua grande fonte de divisas.

Os agricultores locais, desconhecendo a possibilidade de exploração de outras culturas e riquezas, passaram a dedicar-se à pecuária extensiva e à extração de madeira de lei que ainda restava no Município.

A pecuária extensiva passa então a ser desenvolvida no Município, tendo como característica o baixo emprego de mão-de-obra, bem como a ocupação de grandes áreas de terras. Muitos pequenos proprietários passaram a vender as suas terras aos grandes produtores de gado, evadindo-se do Município e dirigindo-se a outros Estados em busca de novas fontes de riqueza.

Embora ocupando grandes áreas, a pecuária que se desenvolveu no Município não teve emprego de tecnologias apropriadas que possibilitassem o aumento da quantidade e qualidade de seus rebanhos. Esses eram mais uma forma de ocupação de terras, e produziam o que era possível, sem nenhum emprego de recursos para sua implementação.

A baixa produtividade dos rebanhos, a liberação de mão-de-obra no campo, dada à pecuária extensiva e à ocupação de grandes extensões de terra por poucos proprietários de gado, configuraram uma situação agravante de crise Econômica, Política e Social no Município. Sua viabilidade econômica chegou a ser tão questionada que o Tribunal de Contas do Estado sugeriu a sua extinção, enquanto Município, e o retorno à categoria de Distrito de São Mateus.

Foi nessa conjuntura de crise e decadência, em que se encontrava o Município, que o Sr. **Amaro Covre** foi eleito como Prefeito para o seu primeiro mandato no biênio 1971-1972. Sob sua orientação, inicia-se uma gestão que tem como base de ação o trabalho comunitário. Porém, o curto espaço de tempo desta primeira gestão não foi suficiente para o desenvolvimento da proposta. Como o novo Prefeito que o sucedeu, entre 1973 a 1976, não comungava com a prática de trabalho iniciada pelo Ex-Governante, paralisaram-se as propostas que haviam sido deixadas.

Em 1976, reeleito para um novo mandato para o período de 1977 a 1982, o Sr. **Amaro Covre** retorna à frente do Executivo Municipal, reimplantando e desenvolvendo ações que tiveram início em 1971, visando livrar o Município do caos econômico e social em que estava mergulhado.

4. ALGUNS ASPECTOS ECONÔMICOS

4.1 ESTRUTURA FUNDIÁRIA

Observa-se, conforme a tabela 5, que Boa Esperança caracteriza-se por Município de pequenos proprietários rurais em sua maioria. Essa afirmação é possível a partir da identificação de que os imóveis com até 100 ha de área representaram 88,1 por cento em 1970; 78,9 por cento em 1975 e 84 por cento em 1980, sobre o quantitativo dos imóveis cadastrados pela FIBGE.

Porém, apesar de serem a maioria, as pequenas propriedades não ocupam a maior parte das terras do Município, ou seja, as propriedades com mais de 100 ha, médias e grandes, ocuparam 56,2 por cento em 1970; 65,7 por cento em 1975 e 60,9 por cento em 1980, sobre a área total dos imóveis cadastrados pela FIBGE. Esses percentuais representaram, respectivamente, 11,9 por cento, 21,1 por cento e 16,0 por cento nos mesmos anos, sobre o quantitativo dos imóveis levantados.

Nota-se, assim, que houve uma tendência à concentração de terras no Município, nos períodos analisados, em mãos de médios e grandes proprietários, sendo que estes últimos, em 1980, apesar de serem apenas dez, ocupavam 23,3 por cento das terras cadastradas pela FIBGE.

A tabela 6 demonstra que, historicamente, o Município teve a maioria de suas terras destinadas às pastagens. Essa tendência mostrou uma sensível queda entre 1975 e 1980, ao passo que as áreas reservadas à agricultura (lavouras) apresentaram substancial crescimento no mesmo período, fazendo-se crer que tenha havido um maior interesse dos proprietários por esta atividade. Por outro lado, diminuíram-se as áreas destinadas às matas e florestas, reforçando-se as queimadas indiscriminadamente.

TABELA 5 - QUANTIDADE E ÁREA DE ESTABELECIMENTOS AGROPECUÁRIOS EXISTENTES NO MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA POR CLASSES DE ÁREA - PERÍODOS: 1970, 1975 e 1980

CLASSES DE ÁREA (ha)*	IMÓVEIS											
	1970				1975				1980			
	QUANTI- DADE	%	ÁREA (ha)	%	QUANTI- DADE	%	ÁREA	%	QUANTI- DADE	%	ÁREA	%
De 0,1 a menos de 10,0	129	18,6	814	1,8	37	8,8	288	0,8	107	22,8	649	2,1
De 10,0 a menos de 50,0	357	51,3	9.636	21,8	206	49,0	6.030	16,4	199	42,4	5.333	17,4
De 50,0 a menos de 100,0	127	18,2	8.920	20,2	89	21,1	6.316	17,1	88	18,8	6.008	19,6
De 100,0 a menos de 500,0	73	10,5	13.955	31,6	80	19,0	15.909	43,1	65	13,9	11.488	37,6
De 500,0 a menos de 2.000,0	07	1,0	6.282	14,2	09	2,1	8.316	22,6	10	2,1	7.127	23,3
De 2.000 a menos de 5.000,0	02	0,4	4.598	10,4	-	-	-	-	-	-	-	-
TOTAL	695	100,0	44.205	100,0	421	100,0	36,859	100,0	469	100,0	30.605	100,0

FONTE: *FIBGE, Censos Agropecuários 1970, 1975, 1980.*

*Seguindo estratificação da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER/ES, as propriedades com até 100 ha de área são consideradas pequenas, as médias classificam-se entre 100 ha a 500 ha, enquanto as grandes situam-se acima de 500 ha.

TABELA 6 - UTILIZAÇÃO DAS TERRAS NO MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA - PERÍODO - 1970, 1975 e 1980.

ANOS UTILIZAÇÃO	1970		1975		1980	
	ÁREA (ha)	%	ÁREA (ha)	%	ÁREA (ha)	%
Lavouras	5.327	13,0	5.292	14,8	7.192	25,01
Pastagens	27.321	66,6	26.214	73,5	18.617	64,74
Matas e Florestas	8.377	20,4	4.147	11,7	2.946	10,25
TOTAL*	41.025	100,0	35.653	100,0	28.755	100,0

FONTE: FIBGE, Censos Agropecuários 1970, 1975, 1980.

*Exclusive terras improdutivas e produtivas não utilizadas.

4.2 AGRICULTURA

No período compreendido entre 1977 a 1982, as explorações agrícolas de maior importância econômica para o Município, conforme as Tabelas 7 e 8, foram o café, a mandioca o feijão e o milho.

Observa-se que, no período analisado, o café destaca-se como o principal produto, no que tange ao valor de produção, alcançando sozinho 69,60 por cento sobre o valor total em relação aos outros produtos. Em segundo lugar, veio a mandioca com 16,30 por cento. Em relação à quantidade produzida, a mandioca foi disparada o primeiro produto, sendo que o café apresentou um substancial crescimento da produção a partir de 1981.

Percebe-se ainda que o Município é pouco expressivo na Produção Agrícola Estadual, conforme mostra a Tabela 8, refletindo-se como Município de pouca representatividade econômica em relação ao Estado.

TABELA 7 - QUANTIDADE PRODUZIDA E VALOR DA PRODUÇÃO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS AGRÍCOLAS DO MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA - PERÍODO - 1977 a 1982.

ANOS	CULTURAS DISCRIMINAÇÃO	CAFÉ (em coco)		FEIJÃO		MANDIOCA		MILHO	
		QUANTIDADE PRODUZIDA (t)	VALOR (Cr\$ 1.000)	QUANTIDADE PRODUZIDA (t)	VALOR (Cr\$ 1.000)	QUANTIDADE PRODUZIDA (t)	VALOR (Cr\$ 1.000)	QUANTIDADE PRODUZIDA (t)	VALOR Cr\$ 1.000)
1977	Estado	129.298	1.713.432	41.113	251.087	850.850	533.749	260.573	358.886
	Boa Esperança	539	6.124	173	986	44.074	27.105	990	1.197
1978	Estado	233.921	3.649.765	41.590	277.840	960.400	424.154	244.440	546.479
	Boa Esperança	1.735	5.145	216	1.357	45.097	22.035	1.050	2.047
1979	Estado	281.665	5.748.877	30.049	394.739	697.772	560.655	190.930	894.568
	Boa Esperança	714	15.779	158	1.773	12.800	9.600	349	1.779
1980	Estado	326.570	11.582.557	48.306	2.225.517	408.495	1.029.149	408.495	1.427.282
	Boa Esperança	676	40.560	663	32.417	13.832	37.623	780	7.628
1981	Estado	332.271	17.941.895	58.626	3.518.297	362.500	1.625.742	362.500	3.320.204
	Boa Esperança	2.154	149.832	530	25.015	6.370	19.910	521	6.075
1982	Estado	369.887	42.493.156	55.260	3.470.125	492.494	2.348.245	492.494	5.906.102
	Boa Esperança	2.154	399.136	685	53.867	12.350	55.575	404	9.084

FONTES: Vitória, Departamento Estadual de Estatística, 1983.

Vitória, Departamento Estadual de Estatística, 1987.

TABELA 8 - PARTICIPAÇÃO DOS PRINCIPAIS PRODUTOS AGRÍCOLAS DO MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA EM RELAÇÃO À PRODUÇÃO ESTADUAL - PERÍODO - 1977 a 1982.

ANOS	CULTURAS	CAFÉ		FEIJÃO		MANDIOCA		MILHO	
	DISCRIMINAÇÃO	QUANTIDADE PRODUZIDA (%)	VALOR (%)	QUANTIDADE PRODUZIDA (%)	VALOR (%)	QUANTIDADE PRODUZIDA (%)	VALOR (%)	QUANTIDADE PRODUZIDA (%)	VALOR (%)
1977	Estado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Boa Esperança	0,4	0,4	0,4	0,4	5,1	5,1	0,4	0,3
1978	Estado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Boa Esperança	0,7	0,1	0,5	0,5	5,0	5,1	0,4	0,4
1979	Estado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Boa Esperança	0,2	0,2	0,5	0,4	1,8	1,7	0,2	0,2
1980	Estado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Boa Esperança	0,2	0,3	1,3	1,4	3,3	3,6	0,2	0,5
1981	Estado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Boa Esperança	0,6	0,8	0,9	0,7	1,7	1,2	0,1	0,2
1982	Estado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Boa Esperança	0,5	0,9	1,2	1,5	2,5	2,3	0,9	0,1

FONTES: Vitória, Departamento Estadual de Estatística, 1983
 Vitória, Departamento Estadual de Estatística, 1987

4.3 PECUÁRIA E AVICULTURA

Os três principais rebanhos do Município compõem-se de bovinos, eqüinos e suínos. O rebanho de bovinos representa o de maior efetivo, bem como o de maior valor de produção. Caracteriza-se também como a maior fonte de riqueza, em valores absolutos, no setor agropecuário, pois seu valor é bem mais elevado que a produção de café, produto de maior valor de produção agrícola, comparando-se os dados das tabelas 7 e 9, até o ano de 1979.

Soma-se ainda aos valores dos rebanhos bovinos a produção leiteira que, até 1979, apresentou valores absolutos de produção maiores que alguns principais produtos agrícolas, comparando-se as Tabelas 7 e 10.

Percebe-se que a pecuária no município também é pouco expressiva em relação aos efetivos do Estado, reafirmando-se a mesma tendência detectada na agricultura.

A Tabela 11 ilustra o efetivo de galináceos e sua pouca expressão na economia local, bem como em relação à Estadual.

TABELA 9 - EFETIVO E VALOR (EM CR\$ 1.000) DOS PRINCIPAIS REBANHOS DO MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA - PERÍODO 1977-1982

ANOS	DISCRIMINAÇÃO	REBANHOS					
		BOVINOS		EQUINOS		SUÍNOS	
		EFETIVO	VALOR	EFETIVO	VALOR	EFETIVO	VALOR
1977	Estado	2.281.689	5.482.308	69.988	110.992	644.783	379.984
	Boa Esperança	36.777	90.619	1.312	2.624	5.788	3.016
1978	Estado	2.200.293	9.105.436	68.351	182.825	611.255	548.518
	Boa Esperança	35.000	114.118	1.450	4.205	6.000	7.645
1979	Estado	2.026.529	15.149.600	68.113	328.323	627.699	1.023.053
	Boa Esperança	28.610	206.005	1.462	6.959	9.850	21.681
1980	Estado	1.870.306	*	67.985	*	478.762	*
	Boa Esperança	22.306	*	1.503	*	3.576	*
1981	Estado	1.884.173	*	67.667	*	451.657	*
	Boa Esperança	22.940	*	1.880	*	3.480	*
1982	Estado	1.845.386	*	66.881	*	453.126	*
	Boa Esperança	23.136	*	1.847	*	3.435	*

FONTE: *Vitória, Departamento Estadual de Estatística, 1983*

Vitória, Departamento Estadual de Estatística, 1987

*Os valores dos efetivos referentes a 1980, 1981 e 1982 não foram encontrados.

TABELA 10 - PRODUÇÃO DE LEITE (1.000 lt) E SEU VALOR (Cr\$ 1.000) NO MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA - PERÍODO - 1977 a 1982

ANOS DISCRIMINAÇÃO	1977		1978		1979		1980		1981		1982	
	EFETIVO	VALOR	EFETIVO	VALOR	EFETIVO	VALOR	EFETIVO	VALOR	EFETIVO	VALOR	EFETIVO	VALOR
Estado	263.644	655.973	276.180	1.027.937	259.763	1.438.989	246.164	2.613.764	306.520	6.487.953	304.649	11.880.925
Boa Esperança	3.770	9.425	3.243	12.647	2.400	13.920	3.304	28.917	3.240	64.800	3.434	144.245

FONTES: *Vitória, Departamento Estadual de Estatística, 1983*
Vitória, Departamento Estadual de Estatística, 1987

TABELA 11 - EFETIVO DE GALINÁCEOS (GALOS, GALINHAS FRANGOS E PINTOS) E PRODUÇÃO DE OVOS DO MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA - PERÍODO - 1977 a 1982

ANOS	DISCRIMINAÇÃO	GALINÁCEOS		OVOS (1.000 dz)	
		EFETIVO	VALOR (Cr\$ 1.000)	EFETIVO	VALOR (Cr\$ 1.000)
1977	Estado	5.952.470	134.068	15.439	105.219
		22.421	673	23	207
1978	Estado	6.898.599	215.992	19.948	173.497
		25.420	1.271	37	402
1979	Estado	7.750.112	402.576	18.864	277.237
		24.250	2.061	30	483
1980	Estado	7.838.665	*	17.684	433.224
		22.740	*	25	673
1981	Estado	6.739.596	*	19.647	1.050.428
		18.155	*	27	1.189
1982	Estado	6.744.776	*	19.155	1.984.629
		17.305	*	26	3.075

FONTES: *Vitória, Departamento Estadual de Estatística, 1983*
Vitória, Departamento Estadual de Estatística, 1987

*Os valores dos efetivos para os anos de 1980, 1981 e 1982 não foram conseguidos.

4.4 INDÚSTRIAS

Segundo o censo industrial de 1975, realizado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - FIBGE o Município de Boa Esperança contava com doze estabelecimentos industriais distribuídos da seguinte forma:

ATIVIDADE	NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS	VALOR DA PRODUÇÃO (Cr\$ 1.000)
. Madeira	08	6.857
. Produtos alimentares	04	1.486
TOTAL	12	8.343

O censo industrial, realizado em 1980, pela mesma FIBGE aponta:

ATIVIDADE	NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS	VALOR DA PRODUÇÃO (Cr\$ 1.000)
. Madeira	06	18.005
. Produtos alimentares	21	39.480
. Mobiliário	04	*
. Bebidas	01	*
. Transformação de produtos minerais não metálicos	03	2.386
TOTAL	35	

Observa-se que, durante a gestão do então Prefeito *Amaro Covre*, houve um incremento em torno de 192 por cento no número de estabelecimentos industriais.

*Os resultados foram omitidos pela FIBGE a fim de se evitar identificação do informante.

4.5 COMÉRCIO E SERVIÇOS

As atividades comerciais desenvolvidas no Município, em 1975 (FIBGE, 1979), limitaram-se ao comércio varejista, registrando-se nesse ano 41 estabelecimentos comerciais, sendo que 28 deles destinavam-se ao gênero de produtos alimentícios.

Em, 1980 (FIBGE, 1984), as atividades comerciais, concentradas igualmente no comércio varejista, indicaram 108 estabelecimentos, sendo 77 deles destinados ao gênero de produtos alimentícios.

O setor serviços foi representado, em 1980, por atividades ligadas à alimentação, higiene pessoal, hospedagem, reparação, manutenção e confecções sob medida, num total de 35 pequenos estabelecimentos (FIBGE, 1984).

5. BENS E SERVIÇOS PÚBLICOS

5.1 HABITAÇÃO

Em 1970 (FIBGE, 1973), o Município de Boa Esperança contava com 1.684 domicílios. Em 1980, esse número passou para 2.854, distribuídos conforme mostra a Tabela 12. Observando-se os dados da Tabela 12, sobre a população do Município, no mesmo ano, e considerando-se como cinco o número médio de habitantes por domicílio, constata-se, a grosso modo, a inexistência, à época, de déficit habitacional em Boa Esperança.

TABELA 12 - DOMICÍLIOS CADASTRADOS, SEGUNDO O ESTADO DE OCUPAÇÃO E SITUAÇÃO, NO MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA

ANO	DOMICÍLIOS PARTICULARES					SUB-TOTAL	FINS NÃO DOMICILIARES			DOMICÍLIOS COLETIVOS	TOTAL GERAL
	OCUPADOS	NÃO OCUPADOS					OCUPADOS	VAGOS	TOTAL		
		USO OCA-SIONAL	FECHA-DOS	VAGOS	TOTAL						
1980	2.081	10	20	408	438	2.519	302	26	328	07	2.854

FONTE: *FIBGE, Censo Demográfico de 1980.*

5.2 EDUCAÇÃO

O Município contava, em 1982, com quarenta e oito estabelecimentos educacionais, sendo três na zona urbana e quarenta e cinco na zona rural. Desse total, cinco eram de ensino de 1º grau completo, duas de 1º e 2º graus e quarenta e uma de ensino unidocente (1ª a 4ª Séries do 1º Grau).

Todos os estabelecimentos eram vinculados à rede Estadual de Ensino, porém, através de convênio entre Prefeitura e Secretaria de Estado da Educação eram repassados recursos financeiros para que a municipalidade os administrasse.

No início do Governo Covre, segundo dados fornecidos por prestação de contas de seu Governo, somente dez escolas estavam em funcionamento no Município.

5.3 SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL

O município de Boa Esperança passou a contar com um hospital geral com capacitação para 32 leitos a partir de 1971.

No período de 1977 a 1982, possuía quatro postos de saúde construídos nos centros de irradiação pela Prefeitura. O Governo do Estado mantinha, na sede municipal, uma unidade Sanitária responsável pela oferta de consultas médicas e vacinações.

A população carente do Município passou a contar, no período de 1977 a 1982, com os serviços gratuitos prestados por três Médicos e um Dentista, que eram pagos pela Prefeitura através de repasse de recursos do Governo Estadual.

As atividades de Assistência Social, no mesmo período, passaram a ser prestadas às comunidades nos setores de Habitação, Educação, Saneamento Básico, Saúde, Economia Doméstica e Previdência Social, através de setor criado na Prefeitura, dotado de profissionais para esse fim.

5.4 SANEAMENTO BÁSICO

O serviço de abastecimento de água, na sede do Município, está a cargo da Companhia Espírito-Santense de Saneamento - CESAN. Segundo informações colhidas nessa empresa, em 1976, havia, em Boa Esperança, 355 ligações, sendo abastecidas 373 economias.

Em 1982, último ano da Administração Covre, o número de ligações passa para 775, abastecendo a 859 economias, sendo 754 domiciliares, 93 comerciais e 12 industriais.

O primeiro serviço de abastecimento de água foi inaugurado na sede municipal, pela CESAN, em 1973. Na gestão Covre, foram construídos, pela municipalidade, outros três serviços nas comunidades de Sobradinho, Quilômetro Vinte e Santo Antônio.

Os serviços de esgotamento sanitário estão a cargo da Prefeitura, porém os dejetos não sofrem qualquer tipo de tratamento, sendo lançados "*in natura*" no Córrego Boa Esperança.

5.5 ENERGIA ELÉTRICA E ILUMINAÇÃO PÚBLICA

Os serviços de energia elétrica do Município estão a cargo da Espírito Santo Centrais Elétricas S/A - ESCELSA, subsidiária da ELETROBRÁS no Estado.

Os quantitativos de consumidores anuais nos períodos de 1976 e 1982 estiveram assim distribuídos, conforme a tabela abaixo:

TABELA 13 - Nº DE CONSUMIDORES DE ENERGIA ELÉTRICA - BOA ESPERANÇA - 1976 e 1982

ANOS	RESIDENCIAL	INDUSTRIAL	COMERCIAL	RURAL	OUTROS	TOTAIS GERAIS
1976	200	27	100	05	20	352
1982	742	19	131	124	32	1.048

FONTE: *ESCELSA*

De acordo com os dados acima, observa-se que o maior número de consumidores concentra-se na classe residencial, tanto em 1976 como 1982, assumindo 56,8 por cento e 70,8 por cento dos totais gerais respectivamente.

Sobressai-se a elevação do número de consumidores no meio rural passando de 1,4 por cento em relação ao total geral de 1976 para 11,8 por cento do total geral em 1982.

5.6 COMUNICAÇÕES

O primeiro posto telefônico público PS-1, localizado na sede do Município, foi inaugurado em 1970, pertencendo à Empresa de Telecomunicações do Espírito Santo S/A - TELEST. Em 1982, foram inaugurados os postos telefônicos de Sobradinho e Quilômetro Vinte, também pertencentes à TELEST.

Nesse mesmo ano, foram instalados os sistemas DDD e DDI na sede, bem como 100 aparelhos telefônicos, até então inexistentes.

O Município não contava, até fins de 1982, com emissora de Rádio Local. A única emissora de televisão captada à época era a TV GAZETA de Vitória, coligada à Rede Globo do Rio de Janeiro.

CAPÍTULO 3

**OS PRINCIPAIS ASPECTOS DO TRABALHO COMUNITÁRIO NA ADMINIS-
TRAÇÃO COVRE - 1977 a 1982**

1. A EXPERIÊNCIA DE ADMINISTRAÇÃO PARTICIPATIVA EM BOA ESPERANÇA

1.1 OS PRIMEIROS PASSOS (1971/1972)

A experiência de Administração, tendo como meta promover a participação da população nas ações desenvolvidas pelo Poder Público Municipal, teve seu início em novembro de 1971. O então Prefeito, *Amaro Covre*, preocupado com o desenvolvimento Sócio-Econômico do Município, propõe como solução para a crise em que o mesmo se encontrava, o envolvimento de todos os munícipes a partir do trabalho comunitário a ser desenvolvido junto com o Poder Executivo. Dito de outro modo, o objetivo era colocar a população interagindo e tornando-se co-responsável pelas metas a serem perseguidas na sua administração.

Foi então que o Prefeito propôs a criação do *Conselho Municipal de Desenvolvimento de Boa Esperança - CMD*, entidade civil sem fins lucrativos, políticos partidários ou religiosos, constituída por representantes de Órgãos, Entidades Sociais, Econômicas e Culturais e de Líderes Comunitários Rurais do Município. Seu objetivo básico era o de congregar esforços no sentido de acelerar o desenvolvimento Sócio-Econômico e Cultural de Boa Esperança.

O Conselho passou a constituir-se em instrumento de Poder Não-Estatal, que faria a ponte entre as comunidades locais e o Poder Estatal Municipal, através do estudo da realidade local, da seleção de problemas, da elaboração, execução e avaliação de programas desenvolvimentistas. Ao Executivo Municipal cabia a operacionalização das ações e programas.

O Conselho representou o início da efetivação do processo a ser desenvolvido no Município, a partir de 1977, onde a população local foi chamada e estimulada a participar, envolvendo-se e fornecendo subsídios à definição de planos de Governo.

1.2 A CONTINUAÇÃO DO PROCESSO (1977/1982)

Embora, a partir da criação do Conselho em 1971, algumas iniciativas tenham sido implementadas no que se refere à Educação, Assistência Social e ajuda entre médios e pequenos proprietários rurais, sua eficácia não foi a desejada, agravada ainda pelo fato de o mandato do Prefeito encerrar-se em fins de 1972.

Reeleito para governar Boa Esperança, no período compreendido entre 1977 a 1982, o Sr. *Amaro Covre* parte portanto para a continuação do seu trabalho comunitário.

Como o Município caracterizava-se por sua vida agropecuária, o Prefeito elegeu, como prioridade, a recuperação econômica do meio rural, definindo que a riqueza do meio urbano seria o reflexo da prosperidade de um rural forte.

Pressupostos básicos definidos por Covre para a implantação do trabalho e envolvimento comunitários:

- . O Prefeito não pode considerar-se dono da verdade, do dinheiro de impostos e tão pouco impor suas idéias;
- . Cabe ao Prefeito comandar o planejamento da economia do Município, traçar diretrizes, injetar otimismo, despertar, motivar, estimular a população, criar idéias, tomar iniciativas e decisões sábias para não cair no descrédito;
- . Aproveitar a criatividade, idéias e sugestões da comunidade a fim de dividir os erros e acertos das ações executadas;
- . Conscientizar a população de que o Município só atinge sua maturidade econômica, quando o povo assume as decisões e ocupa seus espaços de forma racional;
- . Palavras-chave do processo: *criatividade, otimismo, planejamento e trabalho;*

- **Comunidade no Poder** - proporciona aos munícipes a oportunidade de manifestar suas idéias e opiniões, bem como participar das decisões.

1.3 A FORMAÇÃO DAS COMUNIDADES DE BASE E DOS CENTROS DE IRRADIAÇÃO PARA O FUNCIONAMENTO DO TRABALHO COMUNITÁRIO

Visando à viabilização do processo de envolvimento de toda a população do Município na gestão pública, o Prefeito, inicialmente, definiu uma divisão geográfica para Boa Esperança. Nesta foram criadas as Comunidades de Base e os Centros de Irradiação (anexo 1).

As Comunidades de Base:

Cada escola existente no meio rural passou a constituir uma Comunidade, ou seja, a agregar em torno de si a população de determinada localidade. A cada aglomerado de mais de 10 famílias foi escolhido um líder comunitário para representar a Comunidade, eleito diretamente pelos seus membros. Obedeceu-se ao critério de se formar as Comunidades a cada raio de 3 Km aproximadamente.

A escola foi escolhida como referência da Comunidade, por entender o Prefeito que a mesma representa a célula *mater* da vida comunitária, mais que um local onde o aluno aprende a ler e escrever, representando o veículo encarregado da promoção do homem e da comunidade em seus aspectos Econômicos, Sociais e Culturais.

Os Centros de Irradiação:

Definiram-se cinco povoados em torno dos quais as Comunidades de Base passaram a se concentrar por proximidade geográfica. Esses povoados passaram a denominar-se **Centros de Irradiação** e representavam regiões administrativas, a partir do momento em que congregavam em torno de si suas respectivas Comunidades de Base mais próximas.

Os cinco Centros de Irradiação e suas Comunidades de Base ficaram assim constituídos:

1. Centro de Irradiação - Sobradinho
Comunidade de Base: Sete, B. Gameleira, Madergan, Presidente Garrucha, Tom, P. Azul, Milanês.
2. Centro de Irradiação - Quilômetro Vinte
Comunidade de Base: Valani, A. Fraga, Cascata, Sarapião, A. Fria, P. Cruz.
3. Centro de Irradiação - Santo Antônio
Comunidade de Base: C. Onça, Palmeirinha, C. Boa Esperança, Tonzini.
4. Centro de Irradiação - SEDE
Comunidades de Base: S. Inês, B. Engano, C. Telau, C. Prata, Rio do Norte.
5. Centro de Irradiação - Bela Vista
Comunidades de Base: O. Ferrari, Lacide, H. Baiano, R. Câmara, G. Pimentel, Cruzeiro, Cinco Voltas, M. Duro, S. Lúcia, Peroba.

1.4 O CONSELHO MUNICIPAL DE DESENVOLVIMENTO

O Conselho teve seu estatuto aprovado em novembro de 1971, através de um processo de discussão em que participaram todas as lideranças rurais. Em seu segundo mandato, Covre passou a utilizá-lo sem alterações.

Seus principais objetivos no sentido de somar esforços, tendo em vista a aceleração do desenvolvimento Sócio-Econômico e Cultural do Município, foram então reafirmados:

a) Realização de levantamento e análise da realidade do Município, através de diagnósticos, onde seriam identificados os problemas, as causas do empobrecimento, da baixa produtividade, das deficiências, dos desequilíbrios sócio-econômico e financeiro, das potencialidades econômicas existentes e não ou mal exploradas;

b) Acompanhamento, fiscalização, bem como sugestão de ações quanto ao desempenho da máquina Administrativa Municipal, bem como de órgãos e entidades com atuação no Município;

c) Ativação de um processo dinâmico de discussão onde seria possível o surgimento de idéias, iniciativas e decisões, envolvendo as Comunidades, equipe de Governo, órgãos e entidades presentes no Município na elaboração do diagnóstico, planejamento e diretrizes a serem perseguidos.

Do Conselho passaram a fazer parte:

Líderes comunitários Rurais e Urbanos, Prefeito, Vice-Prefeito, Vereadores, Padres, Pastores, Presidente dos Sindicatos de Classe, Representantes dos Órgãos Técnicos e de Crédito, Entidades, Diretores das Escolas de 1º e 2º Grau, Diretor-Clínico do Hospital, Chefe da Unidade Sanitária Estadual existente no Município, Delegado de Polícia, Juiz de Direito, Promotor Público.

Sua Organização interna era composta por sete comissões: Economia, Saúde, Educação, Assistência Social, Transporte, Comunicação e Segurança.

1.5 A DINÂMICA DO TRABALHO COMUNITÁRIO: A integração entre Comunidades de Base, Centros de Irradiação e Conselho Municipal de desenvolvimento.

O trabalho comunitário implantado por **Amaro Covre** teve, no tripé, Comunidades de Base, Centros de Irradiação e Conselho Municipal de Desenvolvimento o ponto de apoio sobre o qual se desenvolveu. Para tanto, foi

esquematisado um sistema de reuniões que permitiu a articulação, de forma integrada, entre os três níveis.

A nível de "Comunidade de Base":

Para cada raio de 3km, foi construída uma escola e cada uma desta passou a congregar, em torno de si, uma Comunidade. Para cada 10 a 12 famílias da comunidade foi eleito, diretamente pelas famílias do lugar, um líder.

Na terceira semana de cada bimestre cada Comunidade fazia a sua reunião para a qual eram convocadas todas as famílias. A Coordenação da reunião era desenvolvida pelos líderes comunitários e secretariada pela professora local.

A professora recebia fichas próprias onde eram apontadas, através de quadros demonstrativos, os problemas debatidos nessas reuniões por categoria, tais como:

. Saúde e Assistência Social

- a) Medicina curativa e preventiva;
- b) Criação de hortas caseiras e comunitárias, bem como indústrias caseiras;
- c) Cursos profissionalizantes;
- d) Problemas sociais diversos: *Aposentadoria, desemprego,...*
- e) Saneamento básico.

. Educação

- a) situação física dos prédios e materiais escolares;
- b) Merenda escolar, bem como distribuição de material didático a alunos carentes;
- c) Hortas escolares.

. Economia e outros

- a) Assistência técnica e veterinária à agricultura;
- b) Diversificação agrícola, bem como preços e mercado para os produtos;
- c) Mão de obra e maquinários para a modernização agrícola;
- d) Armazenamento da produção;
- e) Cooperativismo;
- f) Construção de estradas, bueiros, pontes, terreiros para café, eletrificação rural;
- g) Distribuição de mudas e sementes selecionadas.

Ao fim das reuniões, cada Comunidade elaborava uma Ata que era aprovada pela Assembléia, contendo todas as discussões, problemas e sugestões para as soluções.

A nível de "Centro de Irradiação":

Na última semana de cada bimestre; todos os líderes das Comunidades de Base reuniam-se nos seus respectivos Centros de Irradiação, levando para debate as Atas aprovadas nas reuniões das Comunidades de Base.

Nesses encontros, o Conselho Municipal de Desenvolvimento, bem como os Assessores diretos do Prefeito faziam-se presentes. Na oportunidade, eram discutidos os problemas a nível de Comunidade e em conjunto, baseado nesses elementos, era elaborado um programa de trabalho para cada Centro, visando ao atendimento global às comunidades que a ele convergiam. Obtinha-se pois, em segunda instância, um planejamento de atividades a nível regional.

A nível de "Conselho Municipal de Desenvolvimento":

Foi estabelecido para o Conselho a realização de duas reuniões mensais de trabalho, sendo uma na primeira segunda-feira de cada mês às 8h30min, com a participação de todos os líderes comunitários do meio rural. A outra reunião mensal foi definida na segunda-feira de cada mês, às 19h, com as lideranças comunitárias do meio urbano. Essa estratégia visava a atender as distinções de problemas e sugestões entre os meios urbano e rural.

As reuniões do Conselho constituíam-se em assembléias gerais, sendo instâncias máximas de decisão, tendo os seguintes objetivos:

- a) Reunir as decisões tomadas nos Centros de Irradiação e elaborar um plano de trabalho, a nível Municipal, definindo-se prioridades e metas a serem cumpridas;
- b) Enviar ao Prefeito e à Câmara de Vereadores o plano que seria o subsídio para a elaboração do Orçamento Municipal, bem como para Programas de Aplicação de Fundos Federais;
- c) Interceder junto a Órgãos e Entidades Municipais, Estaduais e Federais, com ação no Município, com vistas à definição de um trabalho integrado às decisões do Conselho;
- d) Detectar pontos negativos e apresentar soluções quanto à atuação da máquina Administrativa Municipal, bem como de outros órgãos e entidades presentes no Município.

1.6 ESTRATÉGIA E INSTÂNCIAS BÁSICAS DO TRABALHO COMUNITÁRIO

O trabalho comunitário foi centrado em instâncias básicas de decisão. As Comunidades de Base representavam a instância de onde brotavam os

anseios da população a nível local. Os problemas detectados eram estudados e suas soluções propostas para serem desenvolvidas pela própria comunidade, pela Prefeitura e comunidade ou somente pela Prefeitura. As Atas das reuniões serviam de base para o planejamento a nível regional de Centro de Irradiação.

Os Centros de Irradiação representavam a instância intermediária, ou seja, a do planejamento regional, pois aí, todas as reivindicações e sugestões das Comunidades que compunham um centro eram discutidas e priorizadas, estabelecendo-se metas para um plano de trabalho a nível de regiões administrativas, representadas pelos cinco Centros de Irradiação.

O Conselho de Desenvolvimento Municipal era a instância última e máxima de decisões, em que a assembléia geral aprovava as prioridades para um plano de ação a nível do Município como um todo, tendo como referência os planos regionais apresentados pelos Centros de Irradiação.

A estratégia desse tripé de instâncias tinha dois objetivos básicos:

- a) Definir planos e programas de trabalho, visando ao desenvolvimento Sócio-Econômico e Cultural do Município, baseado em um planejamento participativo, de baixo para cima;
- b) Iniciar um processo de conscientização da população sobre a necessidade de seu envolvimento no trabalho comunitário como uma das poucas alternativas de se promover o desenvolvimento de um Município pequeno e pobre.

1.7 A IMPLANTAÇÃO DO TRABALHO COMUNITÁRIO

A primeira providência para a implantação do trabalho comunitário foi a realização de um diagnóstico Sócio-Econômico do Município, com a finalidade de se conhecer a realidade local a partir das próprias Comunidades.

O Conselho foi então mobilizado para formar uma equipe responsável pelo apoio na execução da tarefa. Foram elaboradas fichas para os levantamentos, bem como um treinamento para os membros da equipe, visando à sua familiarização com técnicas de levantamento de dados.

As fichas elaboradas para os levantamentos possibilitavam a identificação de problemas existentes e a quem competiam as soluções: a Comunidade; a Comunidade mais a Prefeitura; outros Órgãos e Entidades; Prefeitura; Governo do Estado,... Havia também espaço para que se registrassem outros interesses das Comunidades, bem como o que as mesmas poderiam oferecer a fim de facilitar a execução das soluções, possibilitando a diminuição de seus custos.

O Diagnóstico foi primeiramente realizado ao nível das Comunidades de Base. As professoras das Comunidades, em dias pré-determinados, convocaram reuniões com as famílias do lugar, fazendo-se presentes, igualmente, todas as lideranças comunitárias. Nesses encontros, foram discutidos os problemas e sugestões, apontados nas fichas apropriadas, definindo-se o diagnóstico por Comunidades de Base.

Terminados os diagnósticos por Comunidades, a diretora da escola de cada Centro de Irradiação convocou uma reunião com os respectivos professores e líderes comunitários da sua região, com o objetivo de se elaborar a tabulação dos dados levantados nas comunidades, por categoria, ordem de prioridade, competência de soluções e observações, formando-se conjuntos de interesses. Determinou-se, assim, o Diagnóstico por Centro de Irradiação.

Definida essa etapa, o Conselho foi comunicado e, posteriormente, fez-se presente em cada Centro de Irradiação para a elaboração do Plano de Trabalho Regional. Nessas reuniões, presididas pelo Prefeito, foram relativamente definidas as possibilidades de atendimento às reivindicações e estudadas as competências de cada setor envolvido. Foi possível, então, o estabelecimento das prioridades a nível regional, bem como a

somatória de esforços para o seu atendimento, envolvendo as Comunidades, Prefeitura, outros Órgãos e Entidades existentes no Município, bem como Governo do Estado.

Elaborados os planos de trabalho a nível regional, o Conselho convocou uma reunião para definir um planejamento global para o Município, determinando-se diretrizes e projetos de viabilidade econômico-financeira. A metodologia empregada envolveu a formação de várias comissões com dez elementos cada uma, que discutiram os planos de trabalho elaborados nos Centros de Irradiação, definindo relatórios que, aprovados em plenária, passaram a integrar o planejamento global.

A seguir, o Prefeito, seus Assessores diretos, Vereadores, Representantes de outros Órgãos e Entidades existentes no Município formaram uma comissão para o detalhamento do plano global estabelecido, onde cada um tomou conhecimento de sua área de competência e pôde, então, programar-se para a execução das metas a curto, médio e longo prazo.

Foi possível, a partir dessa comissão, que todos os setores envolvidos na execução de alguma atividade, pudessem caminhar na mesma direção, com objetivos pré-determinados coletivamente, passando a somar esforços, embora com competências distintas.

1.8 O PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO DA ECONOMIA DO MUNICÍPIO E DA INFRA-ESTRUTURA NECESSÁRIA

O plano global de trabalho estabelecido pelo Conselho, após todo o processo que envolveu a participação das Comunidades de Base descrito no item anterior, foi determinado a partir da identificação de um *conjunto de interesses* constantes nos diagnósticos realizados, que ficou assim caracterizado:

- a) Interesses dos proprietários rurais;
- b) Interesses dos proprietários urbanos;

- c) Interesses dos meeiros*, parceiros e arrendatários;
- d) Interesses dos trabalhadores rurais e urbanos;
- e) Interesses dos jovens rurais e urbanos;
- f) Interesses dos idosos e crianças;
- g) Interesses do comércio e indústria;
- h) Interesses dos profissionais liberais e outros.

Com base nesses interesses, foi elaborado o planejamento da economia municipal. Este teve sua definição a partir da identificação das potencialidades e atividades econômicas não ou mal exploradas. A partir daí, foi determinado o zoneamento agropecuário do Município, com o intuito de se perseguir o aproveitamento das terras produtivas com a seguinte ocupação:

- . Pecuária de leite e corte (30%);
- . Café conilon e culturas consorciadas (25%);
- . Mandioca (08%);
- . Cana de açúcar e culturas consorciadas (07%);
- . Cereais - culturas solteiras (12%);
- . Pimenta do reino e outras diversificações (10%);
- . Preservação das matas existentes e reflorestamento através da seringueira, cravo, canela e outras (08%).

*Meeiro - categoria de trabalhador rural que se estabelece nas propriedades rurais, determinando-se uma área de terra específica na qual o mesmo recebe mudas e adubos do proprietário e, a partir daí, organiza e torna-se responsável por uma plantação. À época da colheita os lucros da produção são divididos entre o mesmo e o proprietário. Ao meeiro é permitido ainda, explorar culturas de subsistência, como feijão, milho, mandioca e criar porcos e galinhas.

Esse zoneamento foi baseado nas condições do solo, clima, frequência de chuvas e costumes do Município, objetivando uma diversificação agrícola racional que permitisse circulação de riquezas e geração de empregos durante todos os meses do ano, evitando períodos de entressafra em que há ociosidade de mão-de-obra e pouca circulação de dinheiro.

Em relação à infra-estrutura necessária à implementação do zoneamento proposto, foram igualmente pensadas ações que pudessem viabilizar tecnicamente a diversificação como também garantir condições para a fixação do homem ao meio rural.

Desse modo foram colocadas em pauta questões como:

- *Máquinas e implementos agrícolas;*
- *Armazenamento da produção;*
- *Assistência técnica e de crédito;*
- *Sementes e mudas;*
- *Estradas e pontes;*
- *Eletrificação rural;*
- *Concentração, beneficiamento e comercialização da produção;*
- *Cooperativismo;*
- *Habitação, alimentação, educação, saneamento básico, esporte, lazer e cultura.*

A partir de então, foi dado início a fase de implementação dos planos aprovados, cabendo às Comunidades de Base, aos Centros de Irradiação e Conselho as reuniões periódicas para avaliações, redefinição de ações, cobranças, sugestões e acompanhamento dos trabalhos.

2. PRINCIPAIS AÇÕES IMPLEMENTADAS COM BASE NO PLANEJAMENTO PARTICIPATIVO POR SETORES ESPECÍFICOS

• *Economia*

- O primeiro grande desafio da administração Covre foi vencer a falta de conscientização dos proprietários rurais quanto à necessidade de se promover a diversificação agrícola no Município. Conforme já foi descrito, a economia, em 1977, ainda se concentrava na pecuária extensiva pouco produtiva e frequentes eram as inúmeras queimadas promovidas, visando à formação de novas pastagens.

O discurso do Sr. Covre junto aos proprietários de terra teve como ponto de partida passar a noção da propriedade rural, enquanto uma empresa agrícola, devendo, por essa razão, contar com um planejamento e uma administração racional, objetivando a definição do aproveitamento das terras de uma forma a não permitir ociosidade nas entressafras.

O planejamento deveria permitir, com antecedência, o conhecimento da programação de trabalho semanal, mensal, trimestral e anual, bem como a demarcação das áreas destinadas às atividades agrícolas, determinando-se as épocas para plantio, adubação e colheita, diminuindo-se os custos administrativos e aproveitando-se melhor o tempo e a mão-de-obra.

A outra questão trabalhada foi a importância do investimento em tecnologia com o fim de se aumentar a produtividade agrícola e, conseqüentemente, obter-se maiores ganhos.

- O Governo do Espírito Santo mantém, nos Municípios do Estado, escritórios de representação da Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER/ES, compostos por profissionais especializados em agronomia, objetivando a promoção da assistência técnica e a prestação de serviços de conscientização e informação sobre

cultivos, colheitas, usos do solo e outras questões relativas à produção agrícola.

A administração Covre passou a envolver, e contou com o apoio decisivo da EMATER local em atividades vitais para o implemento do meio rural, tais como:

- a) Empenho na questão da implantação da diversificação agrícola, convidando os proprietários a tomarem parte nessa iniciativa e divulgando campanhas de conscientização, cursos e campos de demonstração de colheitas de arroz, feijão, mandioca, milho;
 - b) Campanhas de conhecimento junto aos proprietários rurais com o fim de despertá-los sobre a importância do aproveitamento de terras ociosas das pastagens em plantações agrícolas;
 - c) Divulgação de culturas agrícolas, até então não cultivadas no Município, como a pimenta do reino e a seringueira;
 - d) Assistência aos produtores da mandioca, cultura tradicional da região, visando ao aumento da produtividade;
 - e) Campanhas pela retomada do plantio do café que, a nível de economia estadual, apresentava franca recuperação da crise sofrida com a erradicação em 1967, mas, no Município, continuava em estagnação;
 - f) Implantação de mutirões rurais para preparo de terras, plantio e colheita;
 - g) Assistência técnica rotineira aos produtores rurais.
- A Prefeitura, decidida a fortalecer a economia cafeeira, instalou um viveiro para a produção e distribuição de mudas de café a meeiros e pequenos proprietários, a preços de custo. Contava o viveiro com assistência técnica da EMATER e o preparo das mudas era feito por servidores municipais.

- Em 1980, foi conseguido, junto à Companhia de Armazéns e Silos do Espírito Santo - CASES, a construção, no Município, de um armazém com capacidade para guardar até 50.000 sacas, objetivando a estocagem de produtos agrícolas com vista à espera de melhores preços de mercado. Essa iniciativa possibilitou aos produtores a chance de não venderem seus produtos em épocas de baixa de preços. A Prefeitura foi a responsável pela aquisição do terreno de 12.000m² para a instalação do armazém.
- Em meados de 1981, foi instalada a Cooperativa Comunitária de Indústrias Caseiras de Boa Esperança - ES - COOPCICBEL, que tinha como objetivo, em seus estatutos, concentrar e comercializar a produção caseira de: licores diversos, sabão caseiro, queijo, vassouras, cestos, balaios, peneiras, toucinho e linguiça defumados, carne de sol, doces em calda e em tabletes, sucos, batidas, vinhos e artesanatos diversos.
- A COOPCICBEL promovia cursos de diversas atividades artesanais, bem como orientava os interessados na fabricação de produtos de qualidade superior e providenciava, em muitos casos, a matéria-prima necessária à manufatura dos produtos.

A iniciativa dessa Cooperativa visou essencialmente ao aproveitamento do potencial ocioso da produção artesanal doméstica, gerando uma renda extra às famílias. Geralmente, no meio rural, muitas mulheres ainda só se ocupam dos serviços domésticos e por isso o estímulo à produção caseira certamente aumentaria a renda familiar, dado a que estariam tendo parte de sua força de trabalho empregada em atividades produtivas.

Através da COOPCICBEL, pretendia-se comercializar essa produção para outros Municípios e até mesmo Estados da Federação.

- Com a finalidade de estimular o comércio da produção agrícola sem a figura do *atravessador* instalou-se a *Feira do Produtor*, constituindo-se em um espaço físico construído na Sede do Município,

onde se concentravam, todos os sábados, os pequenos produtores rurais, vendendo diretamente ao consumidor final os seus produtos.

- Foram criadas, no Município, por iniciativa privada, indústrias de tijolos e farinheiras.
- Início de processo de discussão referente à implantação de uma usina de álcool no Município.
- Melhoria de estradas vicinais do Município, beneficiando o escoamento da produção. Foi adotado um sistema em que a própria Comunidade coordenava esses trabalhos. Após definida a Comunidade a ser atendida, deslocava-se até ela uma máquina da Prefeitura que aí permanecia por um período necessário ao atendimento de todas as melhorias a serem realizadas nas estradas da região. Os líderes comunitários eram os responsáveis pela organização das atividades. O servidor da prefeitura permanecia na Comunidade naquele período, quando lhe ofereciam alimentação e pousada. Terminados os serviços, a máquina deslocava-se para outra região.
- Convênios com o Governo Estadual, com vistas à eletrificação rural, como forma de incentivo à produção.

• EDUCAÇÃO

Ao assumir o seu segundo mandato, em 1977, o Prefeito encontrou grande parte dos prédios escolares abandonados no meio rural e o Município sem uma política educacional definida. De acordo com o seu plano de trabalho comunitário, a educação tinha um papel fundamental. Para tanto, empenhou-se nesse setor desenvolvendo as seguintes propostas:

- Municipalização do ensino - todas as dependências escolares existentes no Município pertenciam ao Governo do Estado. Foi proposta e aceita pela Secretaria de Estado da Educação a municipalização do ensino via convênio; ou seja, pelo repasse de recursos financeiros ao Município por parte do Governo Estadual, cabendo à prefeitura a sua administração, bem como a organização da prestação dos serviços educacionais.

Assim, os professores das escolas rurais, que constituíam a célula *mater* das Comunidades, eram indivíduos do próprio local, identificados e integrados aos costumes e problemas comunitários. Eram selecionados e contratados pela municipalidade que os pagava com os recursos financeiros repassados pelo Governo Estadual.

Esse convênio também incluía recursos para aquisição e distribuição de material didático a alunos carentes, bem como fornecimento de equipamentos e utensílios para as escolas.

- Instituição de escolas para o ensino de 1º grau completo (1ª a 8ª séries) em cada Centro de Irradiação. Essa iniciativa possibilitou que os alunos, após completarem a 4ª série do 1º grau na escola singular rural de sua Comunidade, pudessem se dirigir ao respectivo Centro de Irradiação para cursarem o restante do seu curso de 1º grau.
- Até 1978, funcionava na sede do Município uma escola técnica de comércio como entidade privada. Objetivando a instituição do ensino de 2º grau gratuito no Município, o Prefeito conseguiu a encampação do estabelecimento pelo Governo do Estado, passando a administrá-lo da mesma forma que os demais. A partir de então, os alunos que terminavam o 1º grau, nos Centros de Irradiação, deslocavam-se para a sede do Município a fim de completarem os estudos. Essa escola também passou a oferecer o ensino de 1º grau. No último ano da administração Covre, a escola de 1º grau do Centro de Irradiação de Sobradinho passou a oferecer o ensino de 2º grau.
- Aquisição e/ou aluguel de ônibus e Kombis para transporte de alunos que se deslocavam para os Centros de Irradiação ou para a sede em busca do 1º e 2º graus respectivamente. Da mesma forma eram transportados diariamente os professores das escolas de 1º grau existentes nos Centros de Irradiação.

- Criação, em 1982, do Centro Integrado Rural - CIR, escola de 1º grau Estadual, que passou a oferecer ensino dirigido à formação de alunos com especialização agrícola.
- Adaptação do calendário escolar, respeitando-se as colheitas, ou seja, determinação das férias escolares em épocas de ocorrência de colheitas agrícolas. Era muito comum no Município a evasão escolar entre abril, maio e junho, quando os alunos passavam a ajudar suas famílias na colheita do café. A alteração do calendário permitiu, especialmente nas Comunidades cafeeiras, que as férias de julho fossem transferidas, possibilitando aos alunos assistirem às aulas normalmente, sem o prejuízo de suas atividades extraclases.
- Assinatura de convênios com o Governo Estadual que possibilitou repasse de recursos de Programas Federais para implantação de hortas escolares, cursos de primeiros socorros às professoras rurais, construção de fossas nas escolas, compra de material didático para alunos, criação de *farmacinhas* nas escolas.

SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Foi implantada, no Município, uma política de saúde que visava não somente ser curativa, mas, principalmente, preventiva.

- Construção, em quatro Centros de Irradiação, de um posto de saúde para a prestação de consultas médicas, curativos, aplicação de injeções e vacinas, primeiros socorros, controle de pressão arterial, coleta de fezes e urina para exames no laboratório da Unidade Sanitária Estadual localizada na sede do Município.

Os postos foram equipados pela Prefeitura e possuíam um servidor com conhecimentos teóricos e práticos de enfermagem. Os médicos eram levados ao meio rural através de transporte do Município.

Nos postos de saúde, eram realizados programas para nutrizes, gestantes e crianças até seis anos de idade, através de convênio com a Secretaria de Estado da Saúde, onde distribuíam-se alimentos e prestava-se orientação às mesmas, cuidados pós-parto, higiene e outros.

As dependências dos postos de saúde eram também utilizadas para distribuição de filtros para água, bem como para a realização de reuniões, cursos e campanhas sobre a utilização de fossas, higiene pessoal, habitação, planejamento familiar, economias do lar, hortas caseiras e comunitárias.

- A assistência social da Prefeitura desenvolvia, junto à população carente, serviços de registro de nascimentos, consultas para indigentes, internamentos no hospital local e fornecimento de remédios, remoção de doentes graves para centros mais desenvolvidos e acompanhamento, por telefone, do estado de saúde dos mesmos, prestando informações às suas famílias.

- Através de convênios entre a Legião Brasileira de Assistência - LBA e a Prefeitura, foram efetivadas as seguintes ações:

Criação de creche na Sede, com capacidade para quarenta crianças;

Construção de fossas sanitárias na Sede e em Santo Antônio;

Aquisição de tanques para lavadeiras na Sede;

Distribuição de filtros de água a todas as famílias carentes do Município que ainda não o possuíam;

Promoção de cursos de corte e costura, pintura, bordados e outras prendas domésticas a mulheres carentes.

- A prefeitura mantinha convênio com um dentista para a prestação de serviços odontológicos às pessoas carentes indicadas pelo setor de Assistência social.

- Controle e acompanhamento de casos de hanseníase e tuberculose.

- Aquisição de uma ambulância para transporte de enfermos.
- O Município conta com um hospital geral com capacidade para trinta e dois leitos, construído em 1971, através da criação da Fundação Hospitalar Social Rural de Boa Esperança, da qual, à época, era Presidente o Sr. *Amaro Covre*. No período de 1977 a 1982, o hospital prestou vários serviços em convênio com a Prefeitura, bem como sofreu reformas promovidas por esta.

. HABITAÇÃO

Visando à melhoria das condições de vida e de habitação de famílias residentes no morro do cemitério, periferia da Sede municipal, o Prefeito conseguiu, junto a Companhia Habitacional do Espírito Santo - COHAB/ES, recursos para a construção de sessenta casas populares.

Adquirido o terreno, o setor de Assistência Social da Prefeitura cadastrou as famílias, priorizando as sessenta mais carentes. Toda a construção foi feita em regime de mutirão, onde os futuros moradores revezavam-se, seguindo escalas de trabalho, ajudados por servidores municipais.

Os materiais de construção foram adquiridos nas redondezas. O custo total da obra concluída foi muito menor do que o estabelecido nos cronogramas. Ainda com dinheiro em caixa, o Prefeito tentou devolvê-lo à COHAB, porém foi informado de que tal devolução não era permitida, sendo inclusive aconselhado a construir novas residências.

Dada tal situação, o Sr. *Amaro Covre* decidiu, por livre iniciativa, dividir o montante restante entre as sessenta famílias, abrindo uma caderneta de poupança para cada uma delas. A partir daí, cada morador, mês a mês, dirigia-se à Prefeitura e autorizava o débito em sua conta da quantia inerente à sua prestação mensal pelo empréstimo da casa própria.

Assim, os rendimentos da poupança possibilitavam o pagamento da própria prestação, fazendo com que os moradores passassem quatro anos (1982 a 1986) sem desembolsar um só centavo próprio para quitar as suas mensalidades.

• CULTURA ESPORTE E LAZER

- Foi instituída, em 1979, através de Lei Municipal, a *Semana do Esporte*, que passou a realizar-se anualmente no período de 26 de abril a 03 de maio. Esse evento era composto por uma gincana, envolvendo competições esportivas, recreativas, culturais, econômicas e agropecuárias entre os Centros de Irradiação.

Cada Centro escolhia seus representantes, entre as Comunidades de Base, para a competição nas diversas modalidades, somando-se pontos em cada uma delas, determinando-se vencedor o Centro que acumulasse maior pontuação. Ao mesmo era atribuída a *Taça Comunitária*. Os vencedores, em cada modalidade, recebiam individualmente ou em grupo as suas medalhas.

No mesmo período, eram exibidos filmes dos melhores agricultores do ano e entrega de títulos de trabalhador modelo a todos os meios, empregados e autônomos que se tornavam proprietários de bens imóveis durante o ano.

Igualmente eram entregues títulos aos proprietários que mais se destacavam em termos de produtividade e cuidados técnicos durante o ano.

- Construção de um salão social para reuniões, palestras e outros encontros, em cada Centro de Irradiação.
- Incentivo à criação de grupos de jovens rurais nos Centros de Irradiação que passaram a colaborar com o trabalho comunitário junto às suas Comunidades.

- Formalização de convênios com a Legião Brasileira de Assistência - LBA para a distribuição de jogos e materiais esportivos aos grupos de jovens nos Centros de Irradiação.

CAPÍTULO 4

O TRABALHO COMUNITÁRIO E AS RELAÇÕES DE PODER EM BOA ESPE- RANÇA

1. AS CARACTERÍSTICAS HEGEMÔNICAS DO PODER DE ESTADO A NÍVEL MUNICIPAL

A administração do Sr. *Amaro Covre* em Boa Esperança, no sentido Weberiano, teve como base de sustentação e legitimação para o exercício do Poder Governamental a combinação entre as dominações de caráter racional/burocrática e carismática. Isso porque, ao assumir o seu posto de Prefeito Municipal, passou a exercer a autoridade legal, amparado pelo ordenamento legal instituído, reconhecida e aceita como tal pela comunidade local.

Se o exercício da autoridade legal caracterizou basicamente a dominação burocrática, a carismática foi caracterizada pelo fato de o Prefeito constituir-se em um líder nato e respeitado pela comunidade. Pessoa de personalidade forte, boa oratória, capaz de tornar aceitas e legitimadas suas idéias e crenças perante à população, dado a confiança desta em suas colocações.

É importante ressaltar que o carisma do Prefeito foi de extrema importância para a legitimação das ações de seu Governo, devido ao fato de que se constituíam em formas distintas e pouco convencionais de Administração Municipal, difíceis de serem passadas e aceitas, em princípio, pela comunidade local, principalmente porque envolvia o compromisso desta no processo, prática até então desconhecida de todos.

No sentido Gramsciano, o Poder de Estado, a nível municipal, pode ser definido enquanto um pacto de dominação estabelecido entre Sociedade Política e Sociedade Civil, capitaneado pelo Prefeito. A característica básica do Estado Integral - Sociedade Política mais Sociedade Civil - está implícita quando a iniciativa do trabalho comunitário pressupõe o envolvimento e a participação da Sociedade Civil, interagindo-se esta à Sociedade Política Local.

A instância máxima de decisão, criada pelo Prefeito, representada pelo Conselho Municipal de Desenvolvimento de Boa Esperança, do qual faziam

parte diversos segmentos das sociedades Política e Civil Locais, relacionando-se dialéticamente, deixou claro a identificação da não separação entre Estado e Sociedade, característica básica do *Estado Integral*.

Conforme definida por Gramsci, a hegemonia "*caractriza-se pela combinação da força e do consenso, que se equilibram variadamente, sem que a força suplante muito o consenso, ou melhor, procurando obter que a força pareça apoiada no consenso da maioria, expresso pelos chamados órgãos da opinião pública - jornais e associações - os quais, por isso, em determinadas situações, são artificialmente multiplicados*" (Gramsci, 1984, p. 116).

Assim, através do Conselho Municipal, mantinha-se a hegemonia em torno de determinados interesses dominantes, obtendo-se o consenso da maioria, através da difusão de uma ideologia unificadora desses mesmos interesses junto aos chamados *Aparelos Privados de Hegemonia* da Sociedade Civil - a escola, a igreja, os sindicatos,... sem a utilização de instrumentos de repressão inerentes à sociedade política. Quais eram os interesses dominantes à época? o Município vivia uma fase de estagnação econômico-financeira sem perspectiva a curto prazo de recuperação. A eleição do Sr. *Amaro Covre* representou a chegada ao poder de um cidadão comprometido com idéias próprias de promover a retomada do desenvolvimento econômico, social e cultural de Boa Esperança.

Embora filiado ao Partido Democrático Social - PDS, que a nível nacional, à época, detinha o poder central e era o representante político dos responsáveis pelo golpe militar de 1964, afirmava que desenvolveria o "*D*" do Democrático e o "*S*" do social, enquanto que os seus companheiros ficavam só no "*P*" do Partido. Acreditava também que o programa do PDS era muito bonito e que atendia ao homem em todo o seu universo.

Na verdade, utilizou-se do programa partidário ao nível da ação governamental, enquanto que ao nível da prática política, distanciou-se do

autoritarismo e da visão restrita do papel do Estado, bases doutrinárias do seu partido e correligionários.

Através do trabalho comunitário, propunha recuperar e proporcionar a riqueza ao maior número de pessoas no Município, basicamente pelo estímulo à retomada das atividades agropecuárias próprias à região, que pudessem possibilitar não só melhoria da situação dos já proprietários rurais, como também permitir que um número maior de trabalhadores conseguisse poupar recursos e, um dia, chegar a tornar-se proprietário de terras.

A ideologia unificadora, desse modo, era, em termos gerais, a busca da riqueza nos moldes capitalistas, baseada na apologia da propriedade privada dos meios de produção ao alcance de um número maior de pessoas, tendo como suporte ou estratégia para esse fim, o planejamento participativo e o trabalho comunitário.

A relação hegemônica estabelecia algumas outras características específicas importantes de serem observadas:

. A ideologia unificadora em poucos momentos sofreu, por parte da Sociedade Civil, algum questionamento comprometedor, a não ser manifestações isoladas de alguns poucos vereadores, logo suplantadas, no início da implantação do trabalho comunitário, ou seja, a Sociedade Civil não exerceu a sua "autonomia relativa" em prol do surgimento de uma contra-ideologia no seio dos aparelhos privados de hegemonia.

. A filosofia que servia de "pano de fundo" da ideologia dominante era a de que a solução encontrada para o desenvolvimento econômico do Município estava acima dos conflitos de classe à medida em que proporcionaria respostas a proprietários e trabalhadores, via a valorização de terras de quem as possuía, bem como a oferta abundante de emprego e chance de poupança para que os trabalhadores (meeiros) passassem a proprietários.

. Os conflitos capital-trabalho passaram a ser encarados, dessa forma, por uma perspectiva em que todos na sociedade, independente de sua

condição econômica, política e social, tinham o mesmo objetivo: alcançar a prosperidade.

A unidade em torno do trabalho comunitário buscava à identidade de pensamentos, crenças e não comungava com interesses conflitantes e contraditórios, inerentes ao capitalismo e presentes na sociedade local.

- O pacto de dominação que definiu o Poder de Estado não foi conquistado pelas forças sociais em conflito, mas, sim, "Costurado" pela proposta espontânea e criativa do Prefeito a partir do trabalho comunitário, que previa o envolvimento da população através de suas instâncias de base comunitária.

Tal característica deve-se, em primeiro instante, ao fato de que, no Município, a Sociedade Civil apresentava-se desarticulada politicamente, não demonstrando nenhuma capacidade de articulação e conscientização de seus interesses, a partir de bases próprias.

Por outro lado, o discurso do Prefeito atingia, de certo modo, os anseios da população por melhores condições de sobrevivência, dada a falta de perspectiva em que se encontrava.

Assim, o ocultamento dos conflitos sociais tornou-se mais fácil de ser trabalhado, à medida em que a despolitização era uma constante nas comunidades, ao mesmo tempo em que as propostas de Governo eram passadas com o fim de, pelo trabalho de todos, aumentar a produção, a riqueza e o progresso para o Município e seus habitantes. As camadas populares passaram a incorporar esse discurso como parte de sua prática.

- O trabalho comunitário, implantado a partir da intervenção Estatal - via Prefeitura - no processo, reafirma as colocações de Weber sobre o papel mais ativo do Estado no que se refere a atividade diretamente produtivas e de regulação como exigência de um tecido social complexo e ao aumento da acumulação nas Sociedades Burocráticas Capitalistas.

2. AS BASES E A ESSÊNCIA DO "PODER LOCAL" EM BOA ESPERANÇA

- Na experiência do Governo Covre, em Boa Esperança, pode-se identificar o que Miliband caracteriza como Governo Subcentral, a partir do momento em que a Prefeitura, embora se constituísse em um agente do Estado, integrando o Sistema Estatal maior, assumiu uma função de crítica frente ao Poder Central, bem como desenvolveu uma prática política distinta deste.

As colocações de Miliband sobre o Governo Subcentral permitem explicar a capacidade que este possui em não ser exclusivamente uma extensão dos interesses e práticas do Governo Central, visto que a administração Covre promoveu uma aliança entre classes sociais antagônicas - proprietários e trabalhadores rurais - através de um processo participativo, distinto do estilo de Governo Ditatorial marcante do Poder Central.

Está claro que, no período de Governo Covre, principalmente até 1979, quando se inicia a discussão sobre o processo de abertura democrática no país, poucos foram os governantes que ousaram falar em envolvimento comunitário e Planejamento Participativo*.

* Ações semelhantes foram desenvolvidas, embora com outras estratégias, no mesmo período histórico, pelo então Prefeito *Dirceu Carneiro* em Lages - SC.

- O *Poder Local*, no período de 1977 a 1982, esteve concentrado em três instâncias básicas: as Comunidades de Base, os Centros de Irradiação e o Conselho Municipal de Desenvolvimento, sendo este último a Assembléia Soberana de Decisão no Município.

O desempenho dessas instâncias de poder baseavam-se em ações que, dentro de seus limites, caracterizavam funções legislativas, executivas, bem como fiscalizadoras. As assembleias e a atuação dos líderes comunitários eram os instrumentos garantidores para tais práticas.

- Essas instâncias de poder inovaram em relação ao comportamento do Poder Legislativo Municipal. Os Vereadores passaram a atuar na Câmara de acordo com as decisões tomadas no Conselho. Ao nível de Comunidade, Centro de Irradiação e Conselho, atuavam, enquanto lideranças comunitárias, sendo levados a práticas políticas que não permitiam o casuísmo, o culto ao individualismo e promoção pessoal, pois estavam constantemente acompanhados de perto pela sua gente.
- Os Partidos Políticos existentes à época - o PDS e o PMDB - não representavam diferenciação de interesses no Município, dado a que não havia espaço para a polarização política no seio das Comunidades de Base, Centros de Irradiação e Conselho, onde as decisões eram tomadas com base no consenso.
- Os interesses conflitantes poderiam emergir, basicamente, da estrutura produtiva local, ou seja, da posição dos indivíduos no processo de produção: proprietários, por um lado, e meeiros e assalariados, não proprietários, por outro.

É claro que para a não ocorrência de tais conflitos, foi fundamental o papel da ideologia unificadora em prol dos *interesses comuns* entre proprietários e não proprietários rurais, que potencialmente os

igualava quanto às possibilidades de, no futuro, através do trabalho e da riqueza, tornarem-se todos donos de propriedades. Esse *Pacto* colocava a Prefeitura como instrumento garantidor de condições para a promoção da mecanização agrícola, da assistência técnica e do apoio material necessário a tais possibilidades.

CAPÍTULO 5

O DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO E O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL EM BOA ESPERANÇA

1. O DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO - DC

"Todos os munícipes foram chamados a participar com a união: Comunidade de Base x Prefeitura. Conseguimos formar uma corrente com elos poderosos, deixando de lado a era do egoísmo em que estávamos vivendo, preocupados apenas com nossos interesses e permanecendo alheios à realidade que nos cercava" (Covre, s.d., p. 3).

A citação acima exprime bem toda a filosofia sobre a qual repousou o trabalho, com base no desenvolvimento comunitário, experimentado em Boa Esperança. Conforme já visto no capítulo 3, todo processo de DC envolve uma dimensão técnico-metodológica que se define enquanto ação Político-Ideológica.

Tendo como ponto de partida esse referencial, é possível, inicialmente, afirmar-se que o discurso básico sob o qual se apoiava o trabalho era a intenção do prefeito em promover o desenvolvimento Econômico, Sócio e Cultural do Município, dada a conjuntura de estagnação na qual o mesmo se encontrava.

O DC foi a estratégia definida, a partir do seu conhecimento sobre essa realidade, a fim de promover a transformação da mesma. Ideologicamente, o Sr. Covre partiu da premissa de que o trabalho comunitário poderia gerar as condições necessárias para que todos os indivíduos, indistintamente do seu lugar no processo de produção, pudessem ter chances iguais de progredir economicamente, tornando-se proprietários rurais.

Essa ideologia unificadora, apesar de visar à transformação da realidade, mascarou a própria dinâmica estrutural da sociedade de Boa Esperança, marcadamente plural, desigual e antagônica.

Enquanto processo técnico-metodológico foi um processo que se aproximou a uma ação comunitária, embora tenha partido de uma iniciativa do Poder

Público. Entretanto, a prática demonstrou a busca do estímulo e animação das Comunidades a uma reflexão a respeito das exigências da realidade diagnosticada.

Desse modo o DC, em Boa Esperança, embora tenha sido capitaneado pelo Sr. *Amaro Covre*, não se constituiu uma ação social dado a que não foi uma prática assistencialista, nem tão pouco definida racionalmente pelo setor público sem a participação das Comunidades.

Contudo, a ação comunitária, não obstante tenha desencadeado um processo de reflexão no seio das Comunidades, conseguindo o engajamento destas no alcance das propostas de Governo, definidas a partir deste processo, pecou por não provocar um processo crítico de discussão que levasse à conscientização das camadas populares sobre a compreensão das contradições, antagonismos e conflitos de interesses inerentes à sociedade local. Ao invés disto, foi reforçada a igualdade de interesses e a inexistência de conflitos.

2. OS RESULTADOS ALCANÇADOS E O PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

2.1 PRODUÇÃO, GESTÃO E USUFRUTO DE BENS E SERVIÇOS

A partir da análise dos dados apresentados até aqui, pode-se, a seguir, inferir até que ponto as estratégias implementadas pela administração Covre resultaram em processo de Participação Social, propiciando às diversas camadas sociais tomarem parte na produção, gestão e usufruto de bens e serviços da sociedade local.

. PRODUÇÃO

Inicialmente, observando-se a Tabela 4 (pág. 71), tem-se claro as tendências de crescimento da população economicamente ativa, empregada nos setores primário e secundário da economia, notadamente neste último, indicando acesso maior das camadas sociais aos setores produtivos.

A Tabela 5 (pág. 76) mostra que, a nível de estrutura fundiária, o Município é caracterizado, em sua maioria, por pequenos proprietários rurais. Essa tendência aumentou de 1975 a 1980, passando de 78,9 por cento para 84,0 por cento, enquanto os médios e grandes donos de terra representaram, em 1980, respectivamente 13,9 por cento e 2,1 por cento. Nota-se ainda que o percentual de médios proprietários, no mesmo ano, diminuiu enquanto o relativo aos grandes proprietários manteve-se estável, em comparação ao ano de 1975.

Mas, o dado curioso é que os pequenos proprietários não ocupavam a maioria das terras cadastradas no Município (ver análise à pág. 75). Portanto, pode-se deduzir que, muito embora o número de pequenos proprietários tenha aumentado, possibilitando ampliar-se o acesso à posse da terra, a concentração de terras em mãos de poucos dificultava a maior distribuição de riquezas, dado a que uma maior extensão

de terra, por princípio, tende a render uma maior produção e proporcionar melhores ganhos ao seu proprietário.

Por outro lado, as possibilidades de aumentar a participação na riqueza, gerada pela economia rural, não se limitou à condição de ter acesso à propriedade de terras. A diversificação agrícola implantada, principalmente a retomada da cultura do café, propiciou que grande número de trabalhadores rurais - na categoria de meeiros - pudessem alcançar padrões de vida bastante razoáveis, sendo que muitos deles, após um período de poupança, chegaram a pequenos proprietários.

Segundo informações do escritório local da EMATER/ES, durante o período de 1977 a 1982, o número de meeiros no Município cresceu significativamente, bem como foi notado acentuado acúmulo de riquezas por parte dos mesmos.

A cultura cafeeira foi também de grande contribuição para a fixação do homem ao meio rural à medida que exigia maior quantidade de mão-de-obra que a pecuária, por exemplo. A Prefeitura, a partir da distribuição de mudas de café a meeiros e pequenos proprietários, entre outras medidas, propiciou as pré-condições necessárias ao desenvolvimento da produção.

Outro dado importante é o mostrado pela Tabela 6 (pág. 77) em que as áreas destinadas às lavouras, no Município, apresentaram um substancial aumento de 1975 a 1980, ratificando-se a possibilidade de criação de fontes de riqueza mais acessíveis às camadas sociais. Em contrapartida, as áreas reservadas às pastagens, fonte de riqueza menos acessível por exigir grandes extensões de terra para sua exploração, diminuíram no mesmo período, reflexo da política de incentivos à diversificação agrícola.

O café, conforme a Tabela 7 (pág. 79), por ser o produto de maior valor de produção e responsável pelo emprego dos meeiros, reafirma a tendência a uma maior distribuição de riquezas no seio do sistema produtivo no meio rural.

A constatação de incremento do número de indústrias existentes no Município (pág. 85) demonstrou uma tendência à expansão da economia industrial, notadamente em relação a produtos alimentares, reflexos da produção agrícola crescente, possibilitando aumento do valor da produção global, bem como ofertas de emprego a um maior número de trabalhadores.

Igualmente, em relação a comércio e serviços (pág. 86), a expansão do número de estabelecimentos reflete um crescimento da economia como um todo, à medida que a existência de uma riqueza excedente no meio rural gera expectativa de demanda por bens de consumo e prestação de serviços.

GESTÃO

Tomar parte nos sistemas de decisão de uma sociedade foi definido como um dos elementos inerentes a um processo de Participação Social, onde se determinam condições para que os diversos setores da sociedade possam ter acesso ao complexo jogo de interesses que se estabelecem na arena política, influenciando decisões a nível de gestão do todo social, econômico e político.

Em Boa Esperança, no período analisado, a população, através do exercício do voto nas eleições de 1976, escolheu o Sr. *Amaro Covre* para Prefeito, elegendo igualmente os representantes para a Câmara Municipal. Essa prática manifestada no período eleitoral, baseou-se na essência da democracia liberal, ou seja, como mecanismos no qual, basicamente, os eleitores escolhem e autorizam Governos.

A partir de 1977, empossado como Prefeito, o Sr. *Amaro Covre* desenvolveu uma prática política que, conforme *Norberto Bobbio* conceitua, aproximou-se à democracia direta, na qual se deu a extensão das formas de Poder, antes restritas à Sociedade Política, ao campo da Sociedade Civil, caracterizando-se pela ocupação de relações democráticas em novos espaços, distintos dos até então conhecidos na Sociedade Local.

A criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento, onde as assembleias se constituíam nas instâncias máximas para a tomada de decisão, nortecendo as ações de Governo e da própria Sociedade Civil, inaugurou um novo rumo nas relações entre esta e a Sociedade Política. Significou a possibilidade do envolvimento, a partir das discussões realizadas nas Comunidades de Base, dos cidadãos, no processo decisório, em contraposição às formas tradicionais da democracia representativa.

As reuniões nas Comunidades de Base e nos Centros de Irradiação, organizadas pelas lideranças comunitárias, foram os canais legítimos nos quais a população pôde discutir seus problemas, sugerir propostas de intervenção e, na instância maior, ou seja, nas assembleias do Conselho, discutir os interesses de cada Centro de Irradiação, definindo-se, através do consenso, as ações prioritárias a serem desenvolvidas no Município.

Outra característica do Conselho, que se tornou uma fonte de Poder da Sociedade Civil, era a competência para controlar e questionar o desempenho da máquina burocrática da prefeitura, bem como de outras entidades governamentais existentes no Município.

O Legislativo Municipal, ainda que composto por vereadores eleitos pelo povo, tinha sua ação pautada a partir das decisões tomadas no Conselho, ou seja, ratificando-as em forma de aprovação de orçamentos ou de qualquer outra legislação, seguindo interesses já pré-determinados nas assembleias. O próprio Vereador era também um líder comunitário e nas reuniões das Comunidades se comportava como tal.

As decisões do Conselho, a partir de suas bases comunitárias, inauguraram, no Município, o Planejamento Participativo, a partir do momento em que, inicialmente, forneceram subsídios para o zoneamento agropastoril baseado no conjunto de interesses identificado no diagnóstico realizado no início do Governo Covre, através do qual foram elaborados os diversos planos e estratégias de ação administrativa no Município.

Na continuação desse processo, as reuniões comunitárias asseguraram o espaço onde a população acompanhava, controlava, propunha revisões e refletia criticamente os planos definidos no Conselho e que passavam a ser os de Governo.

. USUFRUTO DE BENS E SERVIÇOS

Participação Social, enquanto processo, envolve, por último, as possibilidades de acesso da população aos bens e serviços gerados pela sociedade. É sabido que, como parte dos direitos sociais a todo cidadão deve ser garantido desde *"um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade"* (Marshall, 1967, pp. 63-64).

As políticas do governo Covre, relativas à garantia de alguns desses direitos sociais, podem ser assim observadas:

HABITAÇÃO

A Tabela 12 (pág. 87) demonstra, ainda, que, a grosso modo, não havia déficit populacional no Município. Ressalta-se ainda a construção de um conjunto habitacional na Sede, visando à melhoria das condições de habitação da população carente existente na periferia da cidade.

EDUCAÇÃO

A política de municipalização do ensino possibilitou o gerenciamento de todo o sistema educacional pela própria Prefeitura, tornando possíveis ações tais como: adaptação do calendário escolar à realidade agrícola; reforma e construção de escolas nas Comunidades de Base; implantação do ensino de 2º grau; utilização das escolas como pontos de referência para reuniões comunitárias, campanhas diversas, realização de cursinhos e palestras; instituição de transporte gratuito ou subsidiado para alunos e professores.

Essas ações demonstraram o interesse do Poder Público Local em oferecer à população melhorias significativas quanto às condições de ensino encontradas no início do Governo Covre.

SAÚDE E ASSISTÊNCIA SOCIAL

Conforme se pode observar no item 2 do capítulo 3, as medidas implementadas em relação ao setor saúde e assistência social, desenvolveram-se, não só enquanto práticas assistencialistas, sendo também voltadas para uma preocupação preventiva, possibilitando, assim, meios que passaram a refletir em oferta de melhores condições de saúde e assistência social para a população.

A construção de postos de saúde nos Centros de Irradiação regionalizou os serviços de assistência médica básica, fazendo com que o homem do meio rural passasse a se deslocar com menos frequência de sua comunidade em busca de tais benefícios.

2.2 AS CARACTERÍSTICAS DO PROCESSO DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A constatação de uma significativa transformação da realidade Econômica, Política e Social em Boa Esperança, na qual o Município, que vivia uma situação de estagnação, passa ao 21º lugar em relação à arrecadação de ICM no Estado sobre um total de 53 Municípios Capixabas à época, evidenciou primeiramente a abertura de maiores possibilidades de acesso das camadas sociais à produção daquela sociedade.

O trabalho comunitário, ao ter alcançado um de seus objetivos básicos, que era o de promover o desenvolvimento Econômico do Município, através de medidas visando a uma maior distribuição de riquezas, possibilitou condições concretas para que muitos trabalhadores rurais pudessem se estabelecer como meeiros e daí, após um período de poupança, adquirir a sua propriedade rural.

O aumento significativo do número de pequenos proprietários rurais, em 1980, confirma a condição de prosperidade que o Município viveu, demonstrando que muitos meeiros chegaram realmente a ter acesso às suas propriedades, tomando parte diretamente do processo de produção.

No que se refere à gestão da sociedade, as estratégias que possibilitaram o diagnóstico da realidade, bem como a discussão e a intervenção permanente de toda a população do Município nas decisões de Governo, a partir da formação das Comunidades de Base, Centros de Irradiação e Conselho Municipal de Desenvolvimento, representaram a inauguração de um processo ímpar, à época, no que tange ao acesso das camadas sociais à gestão da sociedade a qual estão inseridas, democratizando-se a relação entre dirigentes e dirigidos.

Em relação ao usufruto de bens e serviços de habitação, saúde, educação, saneamento básico, energia elétrica e comunicações, constatou-se que a oferta quantitativa e qualitativa dos mesmos foi significativamente melhorada, possibilitando à população um atendimento mais digno e mais ampliado, com vistas à melhoria de suas condições de vida.

Portanto, em última análise, pode-se afirmar que o trabalho comunitário em Boa Esperança, dentro dos objetivos aos quais se propôs, criou maiores condições para que a população pudesse tomar parte da produção, gestão e usufruto de bens e serviços inerentes à sociedade local, evidenciando o que se pode determinar de um processo "*relativo*" de Participação Social, dado a que nem todos se tornaram proprietários, ou qualitativa e quantitativamente experimentaram a mesma prosperidade que levasse a uma modificação na estrutura produtiva básica.

Por outro lado, a Participação Social não foi capaz de promover a conscientização da comunidade local quanto ao seu papel para a continuação do trabalho, a partir de um processo pedagógico de aprendizado no qual a mesma avançasse por si própria, transformando-se em agente de mudança.

Por essa razão, a partir de 1983, quando da posse do novo Prefeito, todo o trabalho iniciado em 1977 foi desfigurado por este sem que a comunidade esboçasse nenhum sinal da articulação em contrário, a não ser, quando da última eleição para Prefeito, em novembro de 1988, reelegendo o Sr. *Amaro Covre* para mais uma vez ocupar aquele cargo, tendo como plataforma básica a promessa de promover a retomada econômica do Município prejudicado pela administração do seu antecessor.

CAPÍTULO 6

CONCLUSÕES GERAIS

No capítulo 4, o Poder de Estado, a nível Municipal, foi identificado com base no modelo Gramsciano do Estado Integral, à medida em que, na experiência vivenciada em Boa Esperança, em primeira análise, o Poder Público não se caracterizou somente como representante exclusivo dos interesses das chamadas classes dominantes.

Dito de outro modo, a visão do Estado Integral permitiu o entendimento mais amplo sobre a questão do Estado em relação à conjuntura de Poder estabelecida em Boa Esperança, no período Cobre, a partir do momento em que a Sociedade Civil, ao fazer parte da estrutura de Poder de Estado, juntamente com a Sociedade Política, tornou inconsistente, no estudo de caso, uma das máximas dos Marxistas clássicos na qual o Estado é exterior à sociedade e ao mesmo tempo antagônico a esta.

O conceito Gramsciano do Estado Integral é uma reinterpretação do paradigma Marxista, e assim, almeja o entendimento da Sociedade Moderna e as possibilidades de transformações da mesma em busca do Socialismo. A autonomia da instância política em relação à econômica, permite às classes sociais, através dos aparelhos *privados* de hegemonia pertencentes à Sociedade Civil, a conquista de posições e espaços, criando uma contra-ideologia, objetivando a inversão da correlação de forças sociais vigentes em determinada conjuntura historicamente definida.

Os aparelhos *privados* de hegemonia, ao mesmo tempo que se constituem em organismos de *fortificação* das classes dominantes, são também, na visão Gramsciana, o *locus* privilegiado dos antagonismos e da luta ideológica. O deslocamento desse confronto ideológico às instituições da Sociedade Civil, possibilita a reflexão política no seio desta sobre as contradições e conflitos do modo de produção, implicando aí, o questionamento da estrutura de Poder e a luta pela construção de uma nova sociedade não diferenciada.

Entretanto, a estrutura de Poder de Estado em Boa Esperança, apesar de ter apresentado as características básicas do modelo Gramsciano de

Estado Integral, envolvendo a Sociedade Política mais a Sociedade Civil, esteve longe de caracterizar-se na busca pela transformação da sociedade sem classes, base do Marxismo clássico e da conceituação Neo-Marxista Gramsciana. É preciso que isso fique bem claro.

A ideologia dominante sob a qual todo o trabalho comunitário foi desenvolvido, tendo como objetivo básico, promover o desenvolvimento econômico, ocultando as relações contraditórias de classe da Sociedade Local, bem como unificando os interesses como gerais a toda a coletividade, em certos momentos, aproximou-se às concepções liberais inerentes à harmonia dos interesses particulares e do equilíbrio social via mercado, seus agentes e unidades econômicas.

O discurso do Governo Covre propunha harmonização das contradições de classe, através da ideologia do crescimento organizado das forças produtivas sob o comando geral do Poder Público Municipal, concretizando a vocação deste como representante do interesse geral, fixando de forma mais ou menos acusada a orientação da economia. Essa reflexão, em outros momentos, aproximou-se à ideologia tecnocrática na qual:

"O sistema de pensamento tecnocrático adota a perspectiva das forças produtivas. Na contradição entre as forças produtivas e as relações de produção ele vê o aspecto principal do desenvolvimento econômico e social, não nas relações de produção e seus antagonismos, mas do lado das forças produtivas e do seu progresso" (Leclercq, 1977, p. 60).

Essas considerações se fazem necessárias, porque levam a configurar o caráter *"sui-generis"* da administração Covre, à medida em que não se propunha Neo-Marxista, embora ampliasse a visão do Poder de Estado, tão pouco era essencialmente liberal ou tecnocrática. Por isto, tratou-se mais de uma experiência de um Governo que, a partir de um trabalho envolvendo uma ação comunitária, efetivamente foi posto a serviço da solução dos grandes problemas da maioria, através da emergência e consolidação de controles sociais democráticos, visando à melhoria da qualidade de vida da população pela via Capitalista.

O relativo êxito do processo de Participação Social, identificado na análise dos resultados alcançados na administração Covre, não foi continuado na gestão posterior dado ao fato de que em Covre houve acentuado grau de Paternalismo nas ações desenvolvidas. É certo que a população local não possuía organização política e que por isso o Prefeito foi peça-chave como *animador* do processo.

Porém, a camuflagem dos conflitos de classe e a centralização do processo em sua marcada liderança não permitiu que a comunidade fosse lentamente trabalhada para enfrentar sozinha outras conjunturas adversas na ausência de seu líder. O atrelamento do Conselho à Prefeitura, agravado pelo fato de o Prefeito ser o seu Presidente e Coordenador do trabalho comunitário, transferiu para as Comunidades de Base a prática do imobilismo. A saída do Prefeito Covre, com o fim do seu mandato em 1982, desarticulou todo o trabalho comunitário sem maiores protestos.

Por outro lado, as Comunidades não saíram do imediatismo, ou seja, do nível reivindicatório relativo ao que mais lhes afligia, não refletindo uma ação crítica a longo prazo, que desembocasse numa prática de consciência de classe. Tanto assim, que o próprio sindicato dos trabalhadores rurais, enquanto órgão de classe, participava do Conselho e comungava dos mesmos interesses tidos como gerais, prestando, em sua sede, exclusivamente serviços de assistência médico-odontológica.

A caracterização de um processo "relativo" de Participação Social no Município foi ainda mais evidenciado pelo fato de que os conflitos de classe não foram tratados politicamente e, sim, escamoteados pela ideologia unificadora da igualdade de interesses. Não se configurou, portanto, enquanto processo efetivo de conscientização das camadas populares, no sentido de fazer com que estas, a partir das práticas de desenvolvimento comunitário e cooperativismo desenvolvidas, pudessem tornar-se atores políticos e garantidores da não desestruturação do trabalho em outra gestão que viesse a suceder o Governo Covre.

Entretanto, é inegável que o nível alcançado, através da Participação Social no Município, trouxe ganhos positivos à sua economia, bem como à comunidade como um todo. Embora tenham permanecido as desigualdades de classe, a prosperidade foi bastante acentuada e as possibilidades criadas para que a população pudesse tomar parte, de forma mais equilibrada, do processo de produção, gestão e usufruto de bens e serviços da sociedade local, ratificaram os resultados positivos da experiência de Governo.

Ao nível do processo decisório, ou seja, quanto ao caráter qualitativo ou de importância em que se processou a participação da Sociedade Civil na gestão administrativa, pôde-se verificar que as instâncias de Poder da Sociedade Civil instituídas - as Comunidades de Base, os Centros de Irradiação e o Conselho Municipal de Desenvolvimento - tiveram acesso ao nível 2 de decisão, conforme em Bordenave, dado a que forneciam subsídios diretos a determinação de objetivos, eleição de prioridades de Governo, orçamento municipal e estabelecimento de estratégias para a execução das ações.

No nível 1, que, segundo Bordenave, é o de maior importância, inerente à formulação da doutrina e da política institucional, não houve o envolvimento comunitário, à medida em que a opção por determinado modelo de desenvolvimento econômico do Município, bem como a definição de uma opção pelo próprio envolvimento da Sociedade Civil da maneira como foi estabelecida na prática, foram pré-concedidas exclusivamente pelo Prefeito, sem consulta às bases. A Filosofia do trabalho foi colocada aos Munícipes sem discussão crítica por parte destes.

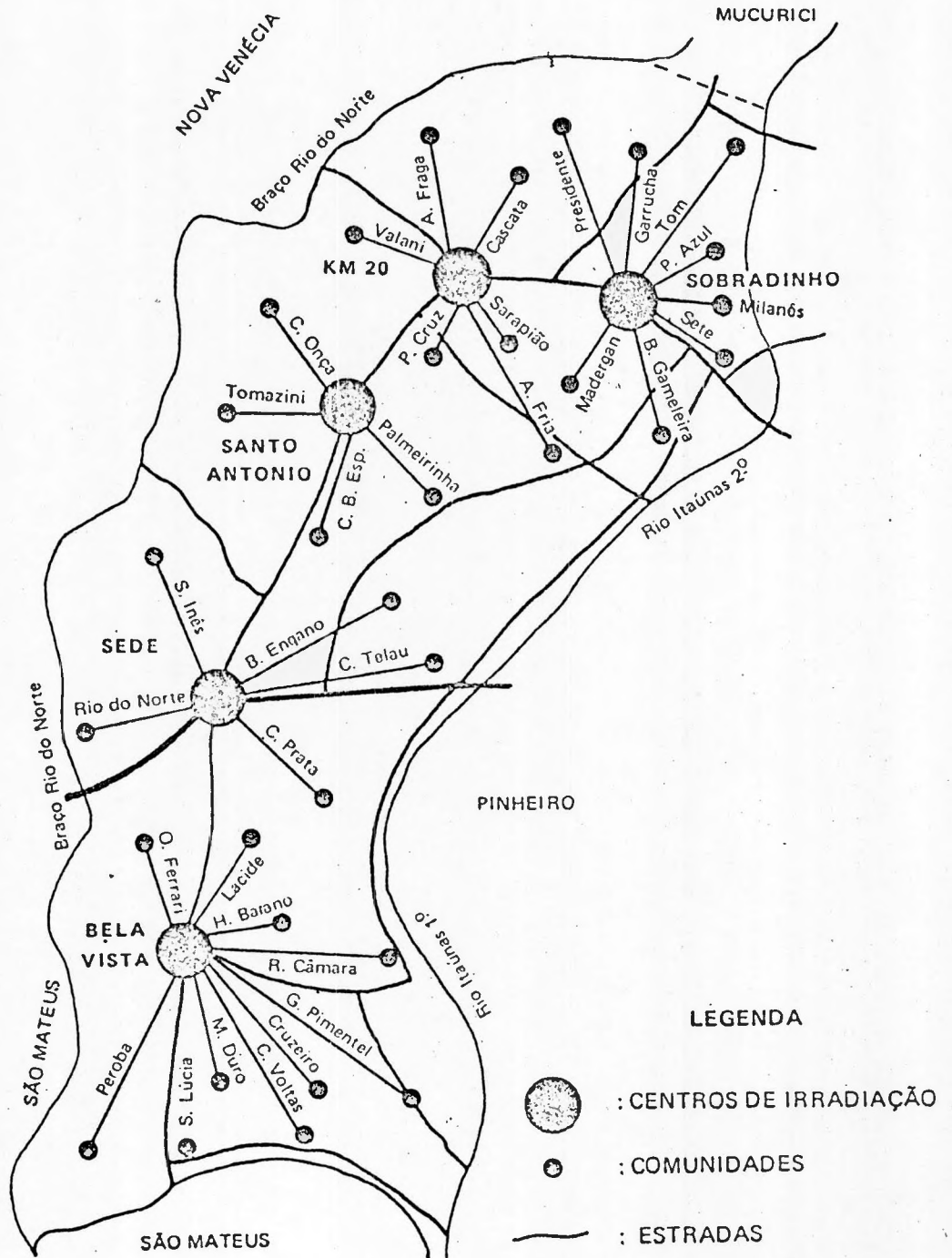
Mesmo assim, ainda que considerada como uma certa imposição às Comunidades a estratégia do trabalho comunitário, à medida em que possibilitou a participação da coletividade no nível 2 de decisão, notadamente possibilitou um avanço considerável no que diz respeito à prática da democracia direta, sobressaindo-se enquanto iniciativa alternativa de Governo em um contexto marcadamente autoritário a nível de Administração Pública, vivenciado pela maioria dos Municípios Brasileiros à época.

No que diz respeito ao grau de controle dos membros da Sociedade Civil local sobre as decisões de Governo, pode-se afirmar que a participação atingiu o patamar da co-gestão. Isso porque, embora o Executivo Municipal exercesse influência direta na eleição de planos, bem como na tomada de decisões, a Sociedade Civil exercia papel importante quanto às deliberações programáticas, envolvendo e influenciando igualmente decisões de Governo, estabelecendo um certo acordo mútuo entre as partes.

O processo de Participação Social, que desembocou na administração co-gestionária do Governo Covre, poderia ter sido o instrumento Político e Social através do qual o conjunto organizado da população poderia ter revelado mais marcadamente sua potencialidade criadora e transformadora, indo além do imediatismo, pela concretização de um processo lento, porém definitivo, de conscientização política com vistas à continuidade do desenvolvimento de práticas auto-sustentadas que, dialeticamente, à luz das contradições de classe, pudesse permitir o alcance de uma sociedade mais justa e equilibrada.

Contudo, apesar de não haver sido concretizada essa hipótese, a experiência não deve ser refutada e, sim, reconhecida enquanto uma iniciativa de extrema importância aos rumos e perspectivas da Administração Pública Brasileira, no que tange a formas alternativas de Governo, envolvendo a Participação Social, bem como o trato da questão antinômica e relacional do Estado Capitalista, ou seja, na sua concepção *Integral* envolvendo Sociedade Política mais Sociedade Civil.

**ANEXO 1 - DIVISÃO REGIONAL DO MUNICÍPIO DE BOA ESPERANÇA -
CENTROS DE IRRADIAÇÃO E COMUNIDADES DE BASE**



BIBLIOGRAFIA

LIVROS E PERIÓDICOS

ABRANCHES, Sérgio Henrique.

- 1979 Estado e Desenvolvimento Capitalista: Uma perspectiva de análise Política Estrutural. Revista Dados. Rio de Janeiro, nº 20, pp. 47-69.

ALVES, Marcio Moreira

- 1981 A Força do Povo. 3. edição. São Paulo, Brasiliense.

AMMANN, Safira Bezerra

- 1980 Participação Social. 2. edição. São Paulo, Cortez & Moraes.

-
- 1984 Ideologia de Desenvolvimento de Comunidade. 4. edição. São Paulo, Cortez.

ANDER-EGG, Ezequiel

- 1980 Metodologia y Practica del Desarrollo de la Comunidad. 10. edição, Barcelona, El Ateneo.

BARROS, Etury

- 1987 Boa Esperança onde o Progresso tem pressa. Boa Esperança

BOBBIO, Norberto

- 1982 O Conceito de Sociedade Civil. Rio de Janeiro, Graal.

-
- 1987 Estado Governo Sociedade: por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

BORDENAVE, Juan E. Diaz

- 1983 O que é Participação. São Paulo, Brasiliense.

BRASILEIRO, Ana Maria

- 1982 Políticas Sociais para Áreas Urbanas - Possibilidades. In: Diniz, Eli (org.). Políticas Públicas para Áreas Urbanas: Dilemas e Alternativas. Rio de Janeiro, Zahar.

-
- 1973 O Município como Sistema Político. Rio de Janeiro, FGV.

BUCI-GLUCKSMANN, Christinne

- 1980 Gramsci e o Estado. Rio de Janeiro, Paz e terra.

CARNOY, Martin

- 1986 Estado e Teoria Política. Campinas, Papirus.

CHAUÍ, Marilene de Souza

- 1984 Cultura e Democracia: O discurso competente e outras Falas 3. edição. São Paulo, Moderna.

COUTINHO, Carlos Nelson

- 1985 A Dualidade de Poderes. São Paulo, Brasiliense.

COVRE, Amaro

- s.d. A Comunidade no Poder. Boa Esperança.

DEMO, Pedro

- 1986 Participação é conquista - noções de Política Social Participativa. Fortaleza, EUFC.

DOIMO, Ana Maria

- 1984 Movimento Social Urbano, Igreja e Participação Popular. Petrópolis, Vozes.

ESPÍRITO SANTO, Secretaria de Estado do Planejamento.

- 1979 Anuário Estatístico do Espírito Santo. Vitória, volume 21.

- _____. Coordenação Estadual do Planejamento
1983 Anuário Estatístico do Espírito Santo. Vitória, DEE
Volume 22.
- _____. Coordenação Estadual do Planejamento
1987 Anuário Estatístico do Espírito Santo. Vitória, DEE
- FARIA, José Henrique De
1985 Relações de Poder e Formas de Gestão. Curitiba, Criar Edições/
FAE.
- FERREIRA, Francisco Whitaker
1983 Planejamento sim e não. 4. edição. Rio de Janeiro, Paz e terra.
- FREITAG, Bárbara
1980 Escola Estado e Sociedade. 4. edição. São Paulo, Moraes.
- FUNDAP - Fundação do Desenvolvimento Administrativo, São Paulo
1985 Orientações para citar e referenciar Bibliografia. São Paulo
- FIBGE - Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Rio de Janeiro
1974 Censo Agropecuário: Espírito Santo, 1970. Rio de Janeiro,
Volume 3, t. 15.
- _____, Rio de Janeiro
1983 Censo Agropecuário: Espírito Santo, 1980. Rio de Janeiro,
Volume 2, t. 3.
- _____, Rio de Janeiro
1979 Censo Agropecuário: Espírito Santo, 1975. Rio de Janeiro,
Volume 1, t. 15
- _____, Rio de Janeiro
1974 Censo Agropecuário: Espírito Santo, 1970. Rio de Janeiro,
Volume 4, t. 15

_____ Rio de Janeiro

- 1979 Censo Industrial: Espírito Santo, 1975. Rio de Janeiro,
Volume 2, t. 15

_____ Rio de Janeiro

- 1984 Censo Industrial: Espírito Santo, 1980. Rio de Janeiro,
Volume 3, t. 2

_____ Rio de Janeiro

- 1973 Censo Demográfico: Espírito Santo, 1970. Rio de Janeiro,
Volume 1, t. 15

_____ Rio de Janeiro

- 1982 Censo Demográfico: Espírito Santo, 1980. Rio de Janeiro,
Volume 1, t. 3

GRAMSCI, Antonio

- 1984 Maquiavel, a Política e o Estado Moderno. 5 edição. Rio de Ja-
neiro, Civilização Brasileira.

JACOBI, Pedro

- 1983 Movimentos populares urbanos e resposta do Estado: Autonomia e
Controle vs. Cooptação e Clientelismo. IN: Boschi, Renato Raul (org.
Movimentos Coletivos no Brasil Urbano. Rio de Janeiro, Zahar.

KROHLING, Aloísio

- 1987 Poder Político e Sociedade. IN: Projeto ES-Século 21. Vitória,
UFES.

LECLERCQ, Yves

- 1981 Teorias do Estado Lisboa, edições 70.

MACPHERSON, C. B.

- 1978 A Democracia Liberal: Origens e evolução Rio de Janeiro, Zahar.

MARSHALL, T. H.

- 1967 Cidadania e Classe Social IN: Cidadania, classe social e status. Rio de Janeiro, Zahar. p. 57-114

MARTINS, Luciano

- 1985 Estado Capitalista e Burocracia no Brasil pos-64. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

MEDEIROS, Antonio Carlos De

- 1986 Um Marco teórico sobre a questão do Estado. Vitória, UFES/Centro Pedagógico, Mimeógrafado

-
- 1978 A Administração sob uma perspectiva Histórica. Revista da Fundação Jones dos Santos Neves. Vitória, nº 4, pp. 4-8, out/dezembro.

MILIBAND, Ralph

- 1982 O Estado na Sociedade Capitalista 2 edição. Rio de Janeiro, Zahar.

MOISÉS, José Álvaro et alli

- 1982 Cidade, Povo e Poder. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

MONTORO, André Franco

- 1982 Alternativa Comunitária: Um caminho para o Brasil. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

Motta, Fernando C. P.

- 1981 Burocracia e Auto Gestão: A Proposta de PROUHDON. São Paulo, Brasiliense.

-
- 1985 O que é Burocracia. São Paulo, Abril Cultural e Brasiliense.

1984 Participação e Co-Gestão - Novas Formas de Administração. 2 edição, São Paulo, Brasiliense.

1986 Organização e Poder: Empresa, Estado e Escola. São Paulo, Atlas.

MOTTA, Fernando C. P. e Pereira, Luiz C. B.

1980 Introdução à Organização Burocrática. São Paulo, Brasiliense.

MOTTA, Fernando C. P.

1987 Alguns precursores do Particionismo. IN: Venosa, Roberto (org.). Participação e Participações: Ensaio sobre Autogestão. São Paulo, Babel Cultural.

NETO, João Herrmann

1984 Democracia feita em casa. Brasília, Câmara dos Deputados.

POULANTZAS, Nicos

1980 O Estado, o Poder, o Socialismo. Rio de Janeiro, Graal.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos

1979 Cidadania e Justiça Rio de Janeiro, Campus.

SOUZA, Herbert José

1982 Município de Boa Esperança: Participação popular e Poder Local. IN: Moisés, José Álvaro et Alii Alternativas populares de Democracia Petropolis, Vozes pp. 101-120

SOUZA, Maria Luiza de

1987 Desenvolvimento de Comunidade e Participação São Paulo, Cortez.

TRAGTENBERG, Maurício

1980 Burocracia e Ideologia São Paulo, Ática.

WEBER, Max

1980 Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída. IN: Os pensadores. 2 edição. São Paulo, Abril.

WEBER, Max

1984 Economia y Sociedad. México, Fondo de Cultura.

DISSERTAÇÕES

DANIEL, Celso Augusto

1982 Poder Estatal Municipal: um quadro teórico e uma análise dos Governos locais com participação popular no Brasil recente. São Paulo. Dissertação de Mestrado apresentada à EAESP/FGV.

SCHLESENER, Anita Helena

1983 Gramsci: uma nova concepção de Filosofia. São Paulo. Dissertação de Mestrado apresentada à PUC/SP.