

ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL

A Realidade Social do Município

(Por uma orientação sociológica da Administração)

A. DELORENZO NETO

(Antigo Prefeito Municipal de Guaraniésia —
Professor do Instituto de Estudos Municipais
da Escola de Sociologia e Política
de São Paulo)

O Município é preliminarmente uma realidade geográfica, e também, reconhecidamente, uma realidade jurídica. O sentido geográfico e jurídico desse elemento constitutivo do Estado, em análise mais profunda, deve ser completado pela compreensão de sua realidade social. Insular-se o Município apenas dentro do quadro estritamente geográfico-jurídico, será como retirar dele o que mais importa, isto é, o fator humano, que lhe comunica organicidade, compondo a vida mesma das comunidades. A presença do homem na cidade ou no campo, a existência de grupos humanos organizados ou desorganizados, sentindo o impacto da ação ou da agressão das técnicas de espoliação econômica ou das técnicas de governo — revelam, no Município, o quadro de uma realidade social incontestável.

O reconhecimento da realidade social do Município, vem abrir novas perspectivas ao direito e à administração municipal, modificando radicalmente seus métodos e diretrizes. A análise dos fenômenos que compõe a realidade social do Município passa a ser a condição fundamental dos objetivos administrativos. Até há pouco tempo as administrações locais encaravam suas tarefas tendo em vista intuítos puramente rotineiros, cujo raio de ação não ia além de serviços probermente burocráticos, sem se elevarem a critérios mais complexos que os fizessem situar como instrumentos capazes de intervir no seio mesmo da vida comunitária, facilitando aos grupos, enriquecidos pelas técnicas do bem estar, uma interação construtiva capaz de despertar uma constante valorização do homem.

O aparecimento do Município como dado social, transpondo os planos meramente geográfico e jurídico, veio permitir a formulação de uma teoria da administração municipal, completamente desligada de uma falsa concepção que interpretava o Município como elemento infra da organização política, relegado no processo estatal, à inércia e à incapacidade criadora. Essa inexata compreensão do município brasileiro, sufocado em suas possibilidades de de cidadania e liderança, vinha servindo às intenções maquiavélicas de governos e grupos políticos, sempre interessados em manter sua força pa-

ternalista à custa do marginalismo das comunidades urbanas e rurais, assim indefinidamente sacrificadas a um cínico e revoltante individualismo.

Essa realidade social apresenta, nos municípios brasileiros, um quadro assaz complexo, cujos problemas se avolumam e se agravam em função de uma acentuada carência técnica e cultural dos órgãos administrativos.

É fundamental para as administrações locais, que desejam a verdadeira solução para os seus problemas de desenvolvimento, a análise rigorosa da conjuntura social respectiva. Da sondagem profunda, com a indagação precisa da intensidade dos desajustamentos, passar-se-á às soluções administrativas. A pesquisa, possibilitando a medida da realidade social do município, será a base da planificação administrativa, o seu diagnóstico seguro, o seu lastro cultural e técnico.

Como se caracteriza a realidade social do Município? Quais os seus aspectos predominantes?

Para se atender a ambas as indagações é necessário reconhecer as concepções prévias de *grupo social* e de *classe social*, tão admiravelmente fixadas na sociologia moderna por Gurvitch. (*) A análise da realidade social do Município deve ter como ponto de partida — quando se tratar de determinada conjuntura social — a adoção de critérios pragmáticos, que por assim dizer nos ajudam alcançar a sua melhor compreensão e definição. Nestas condições, estes critérios podem ser percebidos como clareza, no esquema que Gurvitch estabeleceu para a classificação dos grupos sociais:

1. *Conteúdo.*

- a) Grupos uni-funcionais;
- b) Grupos multi-funcionais;
- c) Grupos supra-funcionais.

2. *Extensão (número de participantes).*

- a) Grupos reduzidos;
- b) Grupos médios;
- c) Grupos extensos.

3. *Duração.*

- a) Grupos temporários;
- b) Grupos duráveis;
- c) Grupos permanentes.

4. *Rítmo.*

- a) Grupos de cadência lenta;
- b) Grupos de cadência média;
- c) Grupos de cadência acelerada.

(*) "in" *Cahiers Internationaux de Sociologie* — (Groupement Social et Classe Sociale), Vol. VII, Paris, 1949, pp. 26-42.

5. *Condições de dispersão.*

- a) Grupos à distância;
- b) Grupos de contactos artificiais;
- c) Grupos reunidos periódicamente;
- d) Grupos reunidos em caráter permanente.

6. *Formação.*

- a) Grupos de fato;
- b) Grupos voluntários;
- c) Grupos formados por imposição.

7. *Modos de acesso.*

- a) Grupos abertos;
- b) Grupos de acesso condicional;
- c) Grupos fechados.

8. *Grau de exteriorização.*

- a) Grupos desorganizados sem estrutura;
- b) Grupos desorganizados com estrutura;
- c) Grupos parcialmente organizados;
- d) Grupos completamente organizados.

9. *Funções.*

- a) Grupos de parentesco;
- b) Grupos de afinidade fraternal;
- c) Grupos de localidade;
- d) Grupos de atividade econômica;
- e) Grupos de intermediários entre a afinidade fraternal e a atividade econômica;
- f) Grupos de atividade não lucrativa;
- g) Grupos místicos estáveis.

10. *Orientação.*

- a) Grupos de divisão;
- b) Grupos de união.

11. *Modo de penetração pela sociedade global.*

- a) Grupos refratários à penetração pela sociedade global;
- b) Grupos que se submetem, mais ou menos, à penetração da sociedade global;
- c) Grupos que se submetem inteiramente à penetração da sociedade global.

12. *Grau de coexistência entre os grupos.*

- a) Grupos da mesma espécie inteiramente compatíveis entre si;
- b) Grupos da mesma espécie parcialmente compatíveis entre si;
- c) Grupos da mesma espécie incompatíveis entre si;
- d) Grupos exclusivos.

13. *Modo de coação.*

- a) Grupos dispendo da coação condicional;
- b) Grupos dispendo da coação incondicional.

14. *Sentido da Organização.*

- a) Grupos de dominação;
- b) Grupos de colaboração.

15. *Grau de unidade.*

- a) Grupos unitários;
- b) Grupos federais;
- c) Grupos confederados.

A enumeração desse conjunto de critérios oferece materiais úteis à definição de *Classe social*. Na opinião de Gurvitch, entre os quinze critérios mencionados, essenciais à classificação dos grupos sociais, onze podem ser utilizados para definir-se o conceito de *classe social*. (*) São êles: o Conteúdo, a extensão, a duração, o limite da dispersão, a formação, o grau de exteriorização, a orientação, o modo de penetração pela sociedade global, o grau de coexistência entre os grupos e a forma de coação. Em consequência, pode-se definir a classe social como um grupo supra funcional, extenso em número, permanente, à distância, de fato, aberto, não organização, mas com estrutura (salvo quando em formação), de divisão, normalmente refratária à penetração pela sociedade global (salvo quando ela estiver no poder), radicalmente incompatível com as outras classes, não dispendo diante de seus membros senão da coação condicional.

O Município é tanto mais complexo em sua realidade social, se atentarmos à sua natureza formal: pois, é um conjunto de grupos nem sempre de formação espontânea, e quasi sempre oriundo da imposição oficial, decorrente de uma lei criadora. A sua caracterização depende da identificação dos grupos sociais que vivem no seu interior e do comportamento das classes sociais respectivas. O exame aprofundado de relações tão complexas, indica que será um erro pretender reduzir o Município a êste ou a aquele grupo: êle é uma manifestação da sociedade global (com caracteres políticos), certamente um microcosmo de grupos sociais. O Município exprime, então, a sua realidade social pela pluralidade de grupos que o compõe. O grupo social, em definição coerente, nada mais é que uma unidade coletiva real,

(*) Convem ler de GEORGES GURVITCH — *Les phénomènes sociaux totaux et la science de l'homme*, "in" *ESPRIT*, Paris, mars, 1956, pp. 390-397.

mas parcial, diretamente observável e fundada sôbre atitudes coletivas contínuas e ativas, tendo uma obra comum a realizar, unidade de objetivos, atitudes e condutas, que constitui um quadro social estruturável tendendo a um equilíbrio particular das formas de sociabilidade.

O Município ultrapassa em riqueza e plenitude cada grupo, ou hierarquia de grupos particularmente considerados. Porisso, o estudo aprofundado da sua complexa realidade social, vem demonstrar como são grandes as responsabilidades dos administradores e dos políticos locais. Uns e outros, para orientarem suas atividades no sentido do bem comum, realizando a verdadeira ascensão social do Município, — deverão procurar apoio nos materiais da sociologia experimental, e nos métodos modernos de análise gráfica dos complexos sociais. (*)

(*) Para orientação técnica na análise dos complexos sociais, deve ser lida a notável obra de MICHEL QUOIST — *La Ville et L'Homme* — (ROUEN, étude sociologique d'un secteur proletarien) — "Economie et Humanisme", Paris, 1952.