



HAL
open science

A política por detrás da técnica: o processo de recentralização na organização da assistência social na França

Antoinette Kuijlaars

► **To cite this version:**

Antoinette Kuijlaars. A política por detrás da técnica: o processo de recentralização na organização da assistência social na França. *Estudos de Sociologia*, 2010, 29, pp.491-508. halshs-00964870

HAL Id: halshs-00964870

<https://shs.hal.science/halshs-00964870>

Submitted on 24 Mar 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

A POLÍTICA POR DETRÁS DA TÉCNICA: O PROCESSO DE RECENTRALIZAÇÃO NA ORGANIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA FRANÇA

Antoinette KUIJLAARS*

RESUMO: O sistema de assistência social francês é geralmente tido como exemplar pelo seu alcance social, bem como pela qualidade e diversidade de seus serviços. No entanto, esse sistema vem conhecendo uma evolução estreitamente ligada ao contexto econômico e às políticas desenvolvidas desde a década de 1980. Desnaturalizando o contexto econômico, o que parece dar-se são medidas eminentemente administrativas e técnicas, por meio do estudo de uma alocação social, constituindo-se então como resultado de vontades políticas. Dessa forma, o artigo mostra o processo efetivo e não oficial de recentralização do Estado francês.

PALAVRAS-CHAVE: Assistência social. Relações de forças institucionais. Organização institucional e política. Indenização do desemprego. Descentralização do Estado. Recentralização do Estado.

Introdução

“Paris e o deserto francês” (GRAVIER, 1947), de título de livro contestando o centralismo do Estado francês, passou a ser parte das expressões correntemente usadas na língua francesa. A tese do autor é que a hipertrofia da capital francesa impedia o desenvolvimento das demais regiões e cidades do território nacional. Herança histórica de diferentes regimes políticos, o centralismo se traduz através da concentração do poder político, administrativo, econômico e cultural na capital francesa, em detrimento da *Province*¹. Podemos situar uma primeira fase do centralismo do Estado, em que a tentativa de centralização (outras já haviam fracassado) foi concretizada, sob o regime de monarquia absolutista de Luis XIV, no século XVII. No entanto, grande passo na centralização do poder político foi dado durante a Revolução Francesa de 1789, em que a corrente dos jacobinos venceu a corrente dos girondinos: o princípio do Reinado “*un et indivisible*” fora consagrado na Constituição de 1791. Este princípio fora aplicado até a mudança para o regime republicano, formando a República “una e indivisível” nas diversas Constituições do Estado francês até hoje. A solidificação institucional e administrativa deste princípio, que garante a abrangência e a eficiência do poder executivo central, fora realizada por Napoleão I, enquanto

* Mestre em Sociologia e Direito. UFF – Universidade Federal Fluminense. Instituto de Ciências Humanas e Filosofia – Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito. Niterói – RJ – Brasil. 24210-350-antoinettekuijlaars@hotmail.com

¹ O centralismo francês é ilustrado até no vocabulário, pois a *Province* é um termo genérico que designa tudo o território que não é Paris.

Primeiro Cônsul (eleito), e na segunda fase de sua permanência no poder, enquanto Imperador. A organização institucional e administrativa do Estado francês é, em grande parte, oriunda desta época.

A Constituição do 22 frimaire na VIII mantém o departamento, mas sua administração é profundamente modificada. A lei do 28 pluviôse na VIII (17 de fevereiro de 1800) institui os *préfets*², nomeados e revocados pelo Primeiro Cônsul, em seguida pelo Imperador. Encarregados da administração os *préfets* são o órgão executivo único do departamento. Designam os prefeitos e seus ajudantes dos municípios de menos de 5000 habitantes e propõem ao Primeiro Cônsul, e em seguida ao Imperador, a nomeação dos outros prefeitos. (...) Constituem a chave-mestra eficiente de um Estado centralizado que vê o seu resultado sob o Império. (ASSEMBLÉE..., 2010)³.

O centralismo, portanto, não é o reflexo de uma evolução necessariamente democrática, mas da sucessão histórica de regimes políticos diversos. No entanto, por ser simbolicamente ligado à Revolução Francesa, geralmente foi defendido e acrescido por governos de esquerda.

O projeto de descentralização aparece após a segunda guerra mundial, notadamente através do impacto do livro de Gravier. Vários órgãos administrativos são criados para amenizar as diferenças de desenvolvimento entre a capital e a *Province*, mas apenas nos anos 1980, sob a presidência de Mitterrand (Partido Socialista), houve uma reforma de abrangência maior, incluindo o poder político, com a lei de 2 de março de 1982, chamada “lei relativa aos direitos e liberdades dos municípios, dos departamentos e das regiões”. Com isso, vieram várias transferências de competências do Estado central para as denominadas coletividades territoriais⁴. Porém, o segundo momento do processo de descentralização, comumente chamado Ato II da descentralização, apesar da consagração constitucional do princípio da

² A palavra *préfet* não pode ser traduzida por *prefeito*, pois não representa o mesmo cargo. Os *préfets*, mesmo que não tenham mais o poder de nomeação dos prefeitos, ainda existem atualmente, e eram encarregados do poder executivo local até a lei de descentralização de 1982. Representam o poder executivo do Estado central no nível local, ao qual devem se comprometer por juramento.

³ Tradução livre. No original: “La Constitution du 22 frimaire an VIII maintient le département, mais son administration est profondément modifiée. La loi du 28 pluviôse an VIII (17 février 1800) institue les préfets, nommés et révoqués par le Premier Consul, puis par l’Empereur. Chargés de l’administration, les préfets sont l’organe exécutif unique du département. Ils désignent les maires et les adjoints des communes de moins de 5000 habitants et proposent au Premier Consul, puis à l’Empereur, la nomination des autres maires. (...) Ils constituent la clé de voûte efficace d’un Etat centralisé qui voit son aboutissement sous l’Empire.”

ASSEMBLÉE..., 2010.

⁴ Há vários tipos de coletividades territoriais, correspondendo ao corte institucional e territorial da França. Não há relação hierárquica jurídica entre as diversas coletividades – o que cria sérios problemas de repartição de competências. As coletividades territoriais são as regiões, os departamentos e os municípios (esses últimos são ao mesmo tempo instituições do Estado central desconcentrado, ou seja, representantes locais do Estado central, e coletividades territoriais teoricamente autônomas do Estado central). Aqui trataremos dos departamentos, cujo órgão político e institucional é chamado *Conseil général* (Conselho geral). Os membros políticos da assembleia do *Conseil général* são eleitos ao sufrágio universal direto para seis anos. O *Conseil général* conta com uma administração numerosa e agentes de campo para dar conta de suas políticas.

livre administração local, revela uma tendência à recentralização, traduzida, para resumir, pela tomada de decisão unilateral do Estado central no tocante às políticas locais.

O que vai nos interessar aqui, são as modalidades práticas das transferências de competências características do Ato II da descentralização, ocorrida em dezembro de 2004. O estudo do *Revenu Minimum d'Insertion*⁵ (RMI) é interessante porque esta alocação de recursos era da competência do Estado de 1988 até 2004, e foi descentralizada aos *Conseils généraux* em 2004. Além disso, sua abrangência em termos de número de beneficiários faz com que se trate de uma das mais importantes alocações na paisagem da assistência social francesa. A análise das relações institucionais permite mostrar as dificuldades da aplicação efetiva dos princípios da descentralização, geralmente reconhecidos por serem mais democráticos. Este estudo permite mostrar o processo efetivo de recentralização do Estado, apesar das afirmações oficiais do poder executivo e legislativo.

Neste artigo, através do caso específico desta alocação social, característica da evolução de recentralização, pretendemos mostrar os aspectos políticos em jogo, muitas vezes escondidos por detrás do que é tido como um assunto técnico e pouco interessante – o sistema de assistência social. De um lado, trata-se das consequências humanas das políticas macroeconômicas; de outro lado, trata-se das relações entre diversas escalas do poder público na França.

Ao longo do artigo empregaremos o termo “Estado” ou “Estado central” de uma forma genérica. Todavia, não se trata de considerar o Estado como uma entidade homogênea dotada de uma vontade própria. Com efeito, a sociologia das organizações de Michel Crozier (CROZIER, 1977), assim como a sociologia de Pierre Bourdieu com a noção de campo e de relações de forças (BOURDIEU, 1980), demonstram – e isso é ainda mais forte para uma instituição do tamanho do Estado – que a ação coletiva de uma organização é o resultado de relações de forças, de compromissos e de conflitos, levando por vezes a uma ação contraditória. Veremos a força da ação contraditória do Estado, resultado da separação, da concorrência entre ministérios e da diversidade dos agentes que os compõem.

⁵ Renda Mínima de Inserção. Esta alocação social é considerada a última alternativa, na paisagem da assistência social francesa. Qualquer pessoa de mais de 25 anos de idade e sem renda pode pretender a esta alocação, que se eleva a uns 400 euros por pessoa e por mês.

Este artigo é oriundo de uma pesquisa realizada em 2008 sobre o *Conseil général* enquanto novo ator político-institucional desde a descentralização do RMI⁶. A metodologia deste estudo de caso do *Conseil général* de M. foi principalmente focada em entrevistas com agentes administrativos e de campo (tais como assistentes sociais), de graus hierárquicos diversos, a fim de entender as percepções destes atores sobre as modalidades práticas da descentralização, que podem influir sobre os objetivos das políticas e práticas territoriais. Uma pesquisa documentária foi também realizada, principalmente em torno dos textos legislativos nacionais e deliberativos locais. Neste artigo vamos apresentar o quadro geral da descentralização do RMI sem entrar em demais detalhes específicos do departamento de M.

Após apresentar a alocação RMI, seu contexto e problemáticas, veremos que a descentralização do RMI revela uma dialética entre o Estado central como produtor de incerteza, pois veremos como a repartição institucional das competências faz com que o departamento seja gestor das consequências das políticas neoliberais do Estado central, e em prática, como é organizada a pressão orçamentária dos *Conseils généraux*.

Apresentação da alocação RMI: contexto e problemáticas

Intervindo num contexto de evolução do seguro público de desemprego e da instalação do desemprego estrutural, o *Revenu Minimum d'Insertion* foi criado por uma lei de 1º de dezembro de 1988, como resposta à urgência social. Trata-se de uma alocação cuja criação “[...] foi motivada por considerações exteriores ao mercado de trabalho, contrariamente às decisões tomadas em relação à indenização do desemprego”⁷ (DANIEL; TUCHSZIRER, 1999, p.327). É, a princípio, um “[...] dispositivo de beneficiamento provisório para populações marginalizadas”⁸ (DANIEL; TUCHSZIRER, p.327). O dispositivo é então original na paisagem da assistência social francesa, na medida em que, em princípio, o direito

⁶ Antoinette Kuijlaars, *Un nouvel acteur politico-institutionnel: le Conseil général et le contrôle du RMI. Monographie sur le Conseil général de M.*, dissertação secundária realizada sob a orientação de Vincent Dubois, Master II Sciences Sociales du Politique, Institut d'Etudes Politiques de Strasbourg, Université Robert Schuman Strasbourg III, 2008, 104 p.

⁷ Tradução livre. No original: “fut motivée par des considérations extérieures au marché du travail, contrairement aux décisions prises en matière d’indemnisation du chômage”.

⁸ Tradução livre. No original: “dispositif de prise en charge provisoire de populations marginalisées”.

ao RMI não exige “[...] nenhuma condição de cotização prévia, nenhuma obrigação jurídica de procura de emprego”⁹ (DANIEL; TUCHSZIRER, 1999, p.24).

A implementação do RMI marca uma virada na história da assistência social francesa e é reveladora de várias tendências que podemos observar, não somente na França, mas também na maioria dos países ocidentais, de uma forma mais ou menos acentuada. As modalidades práticas desta têm evoluído desde a criação da alocação em 1988, sendo ilustrativas do processo de deslizamento do sistema de proteção social francês – notadamente em torno da indenização do desemprego. Com efeito, “[...] a instauração do RMI encarna o questionamento das políticas sociais tradicionais, centralizadas e setorizadas”¹⁰ (AVENEL; DONNÉ, p.3). Situando-se numa lógica contrária à “indenização automática”, o pagamento do RMI necessita teoricamente a assinatura de um contrato de inserção entre a instituição encarregada da atribuição do RMI e o alocatário, podendo, qualquer falta em relação a esse contrato, provocar o corte do sistema de alocação. Assim, o dispositivo traduz a tendência de individualização da assistência social, que podemos interpretar de diversas maneiras. Oficialmente, a individualização reivindicada pela assistência social tem por objetivo ser melhor adaptada às necessidades das pessoas interessadas. Todavia, certos pesquisadores veem nisso um pretexto para remeter as pessoas aos seus fracassos, isto é, a reabilitar, frente às suas responsabilidades, o Estado em termos de políticas públicas, assim como o mundo das empresas, em termos de organização do trabalho. Por conseguinte, a individualização da assistência social significaria tornar os beneficiários por únicos responsáveis de sua situação de pobreza, pondo em questão sua falta de capacidades escolares, sua fraca “empregabilidade”, etc., sem considerar as lógicas macroeconômicas que têm forte influência nas trajetórias pessoais (PIERRU, 2005).

Concretamente, antes mesmo da descentralização do RMI ocorrida em 2004, este adquiriu outra função prática, mostrando uma distância em relação aos objetivos do legislador: “[...] dez anos após a criação do RMI, a realidade parece bem diferente [do] [...] esquema inicial”¹¹ (DANIEL; TUCHSZIRER, 1999, p.328). Primeiramente, o aspecto teoricamente “provisório” da alocação não é efetivo, já que o RMI se tornou “[...] um modo

⁹ Tradução livre. No original: “aucune condition de cotisation préalable, aucune obligation juridique de recherche d’emploi.”

¹⁰ Tradução livre. No original: “L’instauration du RMI incarne une remise en cause des politiques sociales traditionnelles, centralisées et sectorisées.”

¹¹ Tradução livre. No original: “dix ans après la création du RMI, la réalité paraît bien différente [du] (...) schéma initial.”

de beneficiamento permanente para uma parte importante dos alocatários”¹² (DANIEL; TUCHSZIRER, 1999, p.328). Em segundo lugar, evoluções externas ao dispositivo têm uma influência direta sobre o aumento contínuo do número de alocatários. Com efeito, as diversas reformas sobre a indenização do desemprego, assim como as evoluções da regulamentação do mercado de trabalho, permitindo mais “flexibilidade” para as empresas, conduziram a um aumento do desemprego não indenizado, cujos efetivos se adicionaram aos dos beneficiários do RMI. Ch. Daniel e C. Tuchsirer observam “[...] uma correlação muito direta entre a progressão do desemprego não indenizado e a extensão do papel do RMI como última rede de seguro do regime de indenização do desemprego”¹³ (p.328). As autoras chegam a concluir que “[...] o RMI aparece como o primeiro dispositivo público maciço de intervenção em direção aos desempregados, cujos critérios de atribuição não se referem mais explicitamente à busca de um emprego”¹⁴ (p.328). O RMI representa um dispositivo importante, não somente em termos de orçamento e estrutura, mas também em termos de questões e análises do sistema de assistência social em geral e no que tange à indenização do desemprego em peculiar. Traduz evoluções da sociedade que não são somente técnicas, mas abrangem certas concepções, determinando as características do sistema econômico e político.

É neste contexto que intervém a descentralização do RMI operada pela lei de 18 de dezembro de 2003, a qual constitui o Ato II da descentralização. Institui numerosas transferências de competências às coletividades territoriais, e entre outras a do RMI, confiando a competência aos *Conseils généraux*. É, portanto, a este ator que cabe a gestão e a organização do RMI, não somente às ações de inserção, mas também à atribuição e o controle da alocação, que era da competência exclusiva do Estado central. Apesar de ser um tema aparentemente técnico e, por conseguinte, midiaticamente pouco tratado, e politicamente pouco mobilizador, a descentralização do RMI é sim política e, portanto, não neutra. Parece que o vínculo com a busca de um emprego seja reanimado e que “[...] só se pode ver a tradução de uma inflexão de doutrina: o RMI deve se tornar uma ferramenta mais eficaz de volta ao emprego, pelo menos à atividade [...]”¹⁵ (DANIEL; TUCHSZIRER, 1999, p.328), o

¹² Tradução livre. No original: “un mode de prise en charge permanent pour une partie importante des allocataires”.

¹³ Tradução livre. No original: “corrélacion très directe entre la progression du chômage non indemnisé et l’extension du rôle du RMI comme dernier filet de sécurité du régime d’indemnisation du chômage .”

¹⁴ Tradução livre. No original: “le RMI apparaît comme le premier dispositif public massif d’intervention en direction des chômeurs, dont les critères d’attribution ne se réfèrent plus explicitement à la recherche d’emploi.”

¹⁵ Tradução livre. No original: “on ne peut qu’y voir la traduction d’une inflexion de doctrine : le RMI doit devenir un instrument plus efficace de retour vers l’emploi, du moins vers l’activité.”

que se revela ser contrário ao objetivo inicial da alocação. O lugar do RMI na nebulosa da assistência social conduz sempre a mais a considerá-lo como uma nova forma de indenização do desemprego.

O RMI, no espírito de seus criadores, era [...] destinado no início a indivíduos cujo estado de pobreza justificava a instauração de uma renda mínima. A realidade conduz contudo a interrogar-se sobre a finalidade de tal prestação: grande número de beneficiários do RMI são hoje desempregados sem direitos indenizatórios.¹⁶ (DANIEL; TUCHSZIRER, 1999, p.24)

Alias, esta prestação social é acompanhada, através da implementação progressiva de medidas de *intéressement*¹⁷ – as quais têm por objetivo a luta contra as “armadilhas da inatividade”, de dispositivos variados de contratos “ajudados”¹⁸, consolidando o fato que “a inserção se torna um verdadeiro mercado”¹⁹ (PIERRU, 2005, p.75), em concorrência com os empregos ditos “normais”, devido ao “dumping social” que engendra. Dito em outras palavras, as modalidades práticas da descentralização do RMI consistiriam na colocação ao trabalho dos alocatários, isso com um fundo de preconceito de preguiça, contentamento e enquistamento na alocação. Enfim, Ch. Daniel e C. Tuchsirer lembram que “[...] o jeito com o qual se indeniza os desempregados depende antes de tudo dos objetivos da política do emprego, esta sendo pressionada pela orientação das políticas econômicas”²⁰ (1999, p.21). Podemos aproximar esta afirmação da prestação social que representa o RMI devido a sua função prática de indenização do desemprego. Por conseguinte, estas evoluções não são em nada naturais e revelam uma vontade política, o que não se percebe na maioria dos textos escritos sobre a questão da descentralização do RMI (LELIEVRE, NAUZE-FICHET, 2008).

O contexto geral da assistência social é constituído pela preponderância de teorias neoliberais, as quais representam, em sua maioria, a racionalização do sentido comum:

¹⁶ Tradução livre. No original: “Le RMI, dans l’esprit de ses concepteurs, était (...) destiné au départ à des individus dont l’état de pauvreté justifiait l’instauration d’un revenu minimum. La réalité conduit néanmoins à s’interroger sur la finalité d’une telle prestation : bon nombre de bénéficiaires du RMI sont aujourd’hui chômeurs sans droit indemnitaire.”

¹⁷ As medidas de *intéressement* são ajudas financeiras, auxílios, para achar um emprego. Por trás destas medidas tem a ideia moralizadora (e sociologicamente falsa) de que a pessoa “enquistada” no desemprego só vai procurar um emprego se estiver financeiramente recompensada. Dito de outra forma, o princípio é que tem que aumentar a diferença entre a quantia da assistência social e a quantia do salário de baixa qualificação através destes auxílios para levar o desempregado a achar um emprego. Vários estudos sociológicos provaram que estes mecanismos não existem maciçamente, e que as medidas de *intéressement*, se são uma boa “surpresa” para quem achou um emprego, não são a motivação da busca. (PIERRU, 2005).

¹⁸ Contratos de trabalho em empresas particulares, parcialmente financiados pelo poder público, o que diminui o custo do trabalho para o empregador. Há vários tipos de “contratos ajudados”.

¹⁹ Tradução livre. No original: “l’insertion devient un véritable marché.”

²⁰ Tradução livre. No original: “la façon dont on indemnise les chômeurs dépend avant tout des objectifs que poursuit la politique de l’emploi, elle-même contrainte par l’orientation des politiques économiques.”

Segundo a *doxa* neoliberal, um sistema de proteção contra o desemprego demasiado generoso deterioraria a competitividade global da economia francesa. [...] Não importa que a ideia seja falsa cientificamente, desde que a “crença econômica” adquira força política o suficiente para se tornar verdadeira socialmente²¹ (PIERRU, 2005, p.49).

Além disso, esta racionalização, notadamente através da ciência econômica, confere, “[...] com a força da forma, um estatuto de veracidade científica ao conjunto de preconceitos morais ainda referentes às posições nas margens do mercado de trabalho.”²² (PIERRU, 2005, p.30). Essas teorias, presentes na mídia assim como na vida política, são representadas – entre outras – pela teoria dos efeitos perversos da intervenção pública, o que significa que menos intervenção pública seria melhor do que tais efeitos; ou pela teoria das “armadilhas do desemprego”, segundo a qual a indenização do desemprego conduziria os desempregados, devido a um cálculo racional, a não aceitar nenhum emprego e a estar na ociosidade; ou pela dos beneficiários da assistência social que seriam constituídos, em sua maioria, de falsificadores e de pessoas que não querem trabalhar, vivendo assim “às custas da sociedade”. A midiáticação exagerada de certos fatos no que concerne à fraude à assistência social, os quais inclusive podem não ter fundamentos reais, gerando uma reivindicação crescente de uma política de controle acentuada dos beneficiários da assistência social em geral e do RMI em peculiar. Revela-se que o RMI é a prestação mais controlada, enquanto

[...] a organização da política de controle (mais de 50 milhões de operações de controle para 10 milhões de alocatários) permite uma taxa de fraude que representa, em massa financeira ‘somente’ 0,04% da massa das prestações pagas (21,4 milhões de euros para mais de 50 bilhões de prestações pagas).²³ (AVENEL; DONNÉ, 2007, p.26).

Aliás, é admitido que a colocação na agenda midiática e política da questão da fraude à assistência social tenha contribuído para definir uma política de controle ao nível nacional, traduzida por uma tendência ao endurecimento das regras (DUBOIS et al., 2003).

²¹ Tradução livre. No original: “Selon la doxa néo-libérale, un système de protection contre le chômage trop généreux détériorerait la compétitivité globale de l’économie française. (...) Peu importe que l’idée soit fautive scientifiquement, pourvu que la ‘croyance économique’ acquière suffisamment de force politique pour se rendre vraie socialement.”

²² Tradução livre. No original: “force de la forme aidant, un statut de vérité scientifique à l’ensemble de préjugés moraux encore attachés aux positions en marge du marché du travail. ”

²³ Tradução livre. No original: “l’organisation de la politique de contrôle (plus de 50 millions d’opérations de contrôle pour 10 millions d’allocataires) permet un taux de fraude qui ne représente en masse financière ‘que’ 0,04% de la masse des prestations versées (21,4 millions d’euros pour plus de 50 milliards de prestations servies).”

Além disso, o contexto da descentralização gera fortes pressões financeiras sobre as coletividades territoriais, decorrentes da transferência do RMI. Convém, em primeiro lugar, colocar em perspectiva as modalidades práticas da descentralização com a implementação do RMI e de seu controle, isso no contexto das relações de força entre diferentes serviços dentro do próprio *Conseil général*, assim como entre instituições. É por isso que podemos questionar em que medida há adequação entre a cor, a alternância política e as traduções práticas deste controle. Dito em outras palavras, será que as pressões orçamentárias, numa lógica de contenção de despesas assim como de resposta política à mediação da fraude à assistência social, levam os *Conseils généraux* a aplicarem uma política restritiva quanto à atribuição e à manutenção no RMI? C. Avenel e S. Donné apresentam em seu relatório o vínculo entre pressão orçamentária e mediação da questão do controle: “Dadas as tensões sobre o modo de financiamento, não é espantoso que a descentralização do RMI tenha sido a ocasião de uma mediação da questão dos ‘indevidos’²⁴, das fraudes e da política de controle”²⁵ (AVENEL; DONNÉ, 2007, p. 22). Os autores se perguntam se “[...] os departamentos são [...] conduzidos a endurecer o dispositivo e a instaurar critérios mais restritivos e constrangedores”²⁶ (AVENEL; DONNÉ, 2007, p. 22) e se “[...] a ideia de um controle acentuado em relação aos alocatários, notadamente através da questão das suspensões do RMI, se verifica”²⁷ (AVENEL; DONNÉ, 2007, p. 22). Além disso, parece que o contexto da pressão orçamentária constitui uma ocasião de luta institucional entre os *Conseils généraux* e o Estado central, a qual pega a forma de críticas da política do Estado e de seu abandono das políticas sociais e estruturais. No âmbito desta luta institucional, convém identificar o paradoxo segundo o qual a descentralização é uma aplicação das políticas nacionais: quais são as condições de tal aplicação e quais são as lógicas locais que freiam esta afirmação mecânica? Tratar-se-á, aqui, de mostrar toda a complexidade da virada do rigor das políticas sociais, que não pode se resumir a uma abordagem mecanicista, tendo em vista a multiplicidade dos fatores que têm um papel na definição das políticas de atribuição e de controle do RMI, assim como na sua implementação.

²⁴ Há “indevido” quando a administração percebe que pagou uma prestação social a um beneficiário que não tinha o direito de recebê-la. A administração pede então o reembolso do “indevido”.

²⁵ Tradução livre. No original: “étant donné les tensions sur le mode de financement, il n’est pas étonnant que la décentralisation du RMI ait été l’occasion d’une médiatisation de la question des indus, des fraudes et de la politique de contrôle.”

²⁶ Tradução livre. No original: “les départements sont (...) conduits à durcir le dispositif et à instaurer des critères plus restrictifs et contraignants.”

²⁷ Tradução livre. No original: “l’idée d’un contrôle accru vis-à-vis des allocataires, notamment à travers la question des suspensions du RMI, se vérifie.”

A descentralização do RMI: a dialética Estado decisor / *Conseil général* pagador. O Estado como produtor de incerteza

A descentralização implementada pela lei de 18 dezembro 2003, comumente chamada Ato II da descentralização, opera importantes transferências de competências, dentre as quais o pagamento do *Revenu Minimum d'Insertion*, agora sob a responsabilidade dos *Conseils généraux*. O RMI é paradigmático das problemáticas em jogo no âmbito desta fase de descentralização, notadamente a das relações entre Estado e coletividades territoriais (no caso, representadas pelos *Conseils généraux*) e a da latitude de manobra/exercício efetiva destas. Com efeito, apesar dos princípios fortes inscritos até na Constituição nacional, tais como o princípio da livre administração das coletividades territoriais assim como o princípio de sua autonomia financeira²⁸, dependente do primeiro, revela-se que as condições práticas da descentralização, determinadas pelas diferentes leis de transferências de competências, tendem a limitá-los. O Estado aparece assim num processo de “recentralização” no sentido em que não se limita a um papel de enquadramento de grandes orientações nacionais e de regulação entre os atores, mas rege através de uma regulamentação muito detalhada a ação das coletividades locais e domina, em sua grande maioria, seus recursos financeiros.

Além disso, as práticas do Estado central, que modificou várias vezes seguidas e de um jeito unilateral o quadro legal e regulamentar de intervenção das coletividades locais, fazem com que seja um produtor de incertezas no sentido desenvolvido por Michel Crozier: as incertezas o permitem estender seu poder, contrariamente à vontade de fachada de contração do Estado de um lado e de promoção das coletividades locais de outro lado. Este poder é ainda mais forte, pois que o Estado constitui um ator do recinto das coletividades que podemos qualificar de “pertinente” no sentido de M. Crozier. Explica que “[...] o poder de um indivíduo ou de um grupo, ou seja, de um ator social, é tão função da amplitude da zona de incerteza quanto a imprevisibilidade de seu próprio comportamento lhe permite de controlar

²⁸ A autonomia financeira traduz-se pelo grau de liberdade da coletividade territorial de aplicar impostos locais, e pela taxa de dependência com o Estado central, através dos recursos diretos atribuídos por este. Ultimamente, a autonomia financeira dos *Conseils généraux* tem diminuído, sendo que sua capacidade a aplicar impostos locais foi restringida pelo Estado, que as competências transferidas unilateralmente pelo Estado não são acompanhadas das possibilidades de arrecadar recursos. Portanto, a dependência aos recursos diretos – porém insuficientes – atribuídos pelo Estado aumentou, sendo cada atraso no pagamento problemático.

frente aos seus parceiros”²⁹ (CROZIER, 1977, p.72). Todavia, para que este poder seja efetivo, a sua intervenção há de corresponder a uma “[...] zona de incerteza cuja existência e cujo domínio condicionem a capacidade de ação de uns e dos outros”³⁰ (CROZIER, 1977, p.72). De fato, a capacidade de ação das coletividades depende essencialmente da intervenção do Estado, e mais peculiarmente, de uma forma exclusiva no campo de produção jurídica. Em outros termos, a abrangência das ações autônomas das coletividades é função da latitude de exercício determinada por textos legislativos e regulamentares que fixam as condições práticas da autonomia, cuja elaboração e adoção relevam o poder realengo do Estado. Esta dependência é forte, o que acentua a “pertinência” do Estado em relação às coletividades e, portanto, seu poder. Através desta produção de incerteza, da qual vamos ver agora as traduções empíricas, podemos dizer que o Estado mantém um poder forte e centralizado em contradição com os objetivos da descentralização, notadamente a liberdade e a responsabilidade de administração local.

O *Conseil général* como gestor das consequências das políticas neoliberais do Estado central.

A descentralização acontece no contexto, não exclusivo à França, da virada neoliberal vigente desde os anos 1980. Com efeito, esta virada é consagrada em 1986 com o Ato único europeu, adotado de uma forma soberana por cada Estado membro da Comunidade Europeia. A política europeia de abertura das fronteiras, dentre as quais – a mais importante para esta política – a das barreiras alfandegárias econômicas, é progressivamente implementada. Esta política gera notadamente a impossibilidade de aplicar, a nível nacional, políticas econômicas intervencionistas, de obediência keynesiana, de relança pela demanda (que consistem, por exemplo, no investimento do poder público em grandes obras visando a dinamizar a economia pelo melhoramento da situação do emprego). Em paralelo, a ausência de ferramentas de política econômica aptas à escala europeia, e a ausência de vontade política, conduziram ao “reconhecimento” progressivo e quase unânime da ineficiência de tais políticas e à consagração da exigência de competitividade. Sendo as políticas econômicas nacionais

²⁹ Tradução livre. No original: “le pouvoir d’un individu ou d’un groupe, bref, d’un acteur social, est aussi bien fonction de l’ampleur de la zone d’incertitude que l’imprévisibilité de son propre comportement lui permet de contrôler face à ses partenaires.”

³⁰ Tradução livre. No original: “zone d’incertitude dont l’existence et la maîtrise conditionnent la capacité d’action des uns et des autres.”

doravante centradas nesse objetivo de competitividade, a situação do emprego não constitui mais o objetivo central, apesar de uma fachada política de luta contra o desemprego. Assim, as políticas econômicas de relanço pela demanda cederam o lugar para as políticas de relanço pela oferta de trabalho, o que significa operar desregulamentações progressivas do direito trabalhista a fim de obter mais “flexibilidade” e de adaptar a oferta de trabalho às demandas dos empregadores. Da mesma forma, desagravamentos fiscais ocorrem regularmente, sempre neste objetivo oficial de apoio à competitividade nacional, e produzindo, a termo, uma carência no financiamento dos recursos nacionais.

Aliás, a desregulamentação do direito trabalhista, abrindo a porta para o trabalho precário, gera um fluxo crescente entre a fronteira entre situações de trabalho e de não-trabalho, em razão do enfraquecimento do modelo do contrato de duração indeterminada (CDI), masculino e de tempo integral, e do desenvolvimento do *ínterim*, dos contratos de duração determinada e de tempo parcial. Fala-se, assim, de “halo do desemprego”, enquanto o regime de indenização do desemprego, inadaptação à evolução das características das relações de trabalho, fica ancorado no antigo modelo do CDI masculino de tempo integral. Por isso, além do aumento do desemprego estrutural maciço desde os anos 1980, podemos observar uma má indenização do desemprego em geral, por causa das restrições das condições de acesso a esta e, portanto, um aumento do desemprego não indenizado.

Estas políticas têm consequências importantes no nível humano, traduzindo-se por um forte aumento da precariedade e da pobreza, que têm efeitos nefastos sobre a saúde física e até mental das pessoas. Nota-se que a taxa de mortalidade é superior à média nacional nas populações pobres e em situação de precariedade (PIERRU, 2005). Ora, estas consequências são visíveis principalmente ao nível local, e seu tratamento por políticas públicas é da competência das coletividades territoriais em geral e dos *Conseils généraux* em peculiar, que o legislador nomeou “líder da ação social no departamento” na ocasião da segunda descentralização. Assim, os *Conseils généraux* são encarregados do tratamento das consequências sociais das políticas neoliberais conduzidas na escala nacional e europeia, o que os leva a desenvolver políticas cujos objetivos são *a priori* contraditórios com os das políticas do Estado.

Isso é particularmente ilustrado pelo aumento contínuo do desemprego de massa e a diminuição paralela de sua indenização. Com efeito, podemos observar desde os anos 1980, paralelamente à implementação das políticas neoliberais, uma restrição progressiva e sempre

mais acentuada do acesso à indenização do desemprego. Enquanto a legislação permitia novas relações de trabalho com a flexibilização do contrato de trabalho, levando ao desenvolvimento do trabalho precário, o regime de indenização do desemprego conheceu reformas sucessivas, tendo por objetivo restabelecer seu equilíbrio financeiro colocado em risco pela situação de desemprego estrutural. Estas reformas, não somente não consideraram a evolução do mercado de trabalho, mas também, restringiram as condições de acesso à indenização já existentes. Assim, por exemplo, a reforma de 20 de dezembro de 2002, anterior um ano à descentralização do RMI, consistiu em redução geral da duração da indenização do desemprego. Por conseguinte, o número de desempregados não indenizados explodiu e provocou uma transferência maciça destas pessoas para o regime de assistência, ou seja, para o RMI. É neste momento que intervém a lei de 18 de dezembro de 2003, a qual dá aos *Conseils généraux* a responsabilidade da atribuição e do pagamento da alocação RMI, o que se adiciona à obrigação precedente criada pela lei de 1º de dezembro de 1988 de engastar das ações de inserção social e profissional para os beneficiários. O efeito da reforma de 2002 foi particularmente sensível desde 2004, com uma progressão constante até 2006, sendo a origem de importantes problemas orçamentários para os *Conseils généraux*.

A organização da pressão orçamentária dos *Conseils généraux*.

Desde 2002, ou seja, antes da descentralização do RMI, uma comissão de senadores, portanto representantes das coletividades territoriais, apontou numa proposição de lei constitucional a necessidade de garantir a autonomia financeira das coletividades territoriais, assim como a importância de uma descentralização operada com a parceria destas. Apesar da consagração do princípio da autonomia financeira na Constituição, as modalidades de financiamento das competências transferidas, e especificamente o do RMI, tendem a demonstrar o contrário. Com efeito, o pagamento das alocações do RMI é financiado por dotações do Estado assim como por parte da receita da taxa interior sobre os produtos petrolíferos (TIPP). A natureza destas fontes de financiamento traduz-se por sua inadaptação com as evoluções eventuais da alocação, notadamente em termos de quantia paga e de número de beneficiários. A contribuição do Estado é calculada em função da despesa constatada antes da descentralização. Foi assim fixada a uns 53 milhões de euros para o departamento M. enquanto as despesas ligadas ao pagamento do RMI se elevam a uns 75 milhões de euros em

2008, e não foi modificada apesar do aumento do número de beneficiários, embora este aumento seja exógeno a toda ação ou política do *Conseil général*.

A esse propósito, o Presidente do *Conseil général* de M. precisa que

O mito da compensação “ao pé do euro” já morreu já que só se aplicava [...] em conformidade com um texto de lei judiciosamente e “Bercysiosamente”³¹ redigido, às despesas constatadas o dia da transferência. Sobre a Renda Mínima de Inserção, a diferença entre as despesas e as receitas transferidas é por exemplo de 22,9 milhões de euros para 2007 [...]. Outras transferências de competências são igualmente constatadas, mesmo que de menor abrangência, para a gestão dos empregados “Técnicos e Operários de Serviços”³² dos colégios, e os agentes do equipamento. [...] No total, só para esse ano 2008, são perto de 82 milhões de euros de competências transferidas e não compensadas que pesam no fisco local [...]. No conjunto dos sete últimos anos, a quantia total cumulada é de mais de 345 milhões de euros. 82 milhões de euros, meus caros colegas, são mais de 8 colégios de 400 lugares reconstruídos como novos. É também, com pouca diferença, o custo total do que precisaremos e precisaríamos para [diversas estradas de M.] reunidas³³.

Apesar das medidas paliativas consentidas pelo Estado a esse propósito, os departamentos são obrigados a recorrer a seus recursos próprios a fim de financiar a alocação, o que significa a restrição de suas políticas locais e, portanto de sua autonomia financeira. Convém notar que a transferência de competência no que concerne o RMI abrange o pagamento da locação e a política de inserção. Paradoxalmente, os *Conseils généraux* não têm o poder de fixar o montante da alocação, nem as condições de atribuição da alocação, competências que relevam ainda do Estado central. E, quando o Estado modifica um destes elementos, tais como a revalorização anual da quantia da alocação, isso não dá lugar a uma reavaliação dos recursos dos departamentos enquanto seu cargo financeiro é diretamente afetado.

Todavia, as modalidades de financiamento do RMI não são o único fator de pressão orçamentária dos *Conseils généraux*. Com efeito, têm outras obrigações legais de um lado, e fatores exógenos, exteriores ao quadro do RMI ainda vêm limitar sua autonomia financeira, de outro lado. Proteção Maternal e Infantil (PMI), ajuda à moradia, RMI, alocação para os idosos (Alocação Personalizada Autonomia), alocação para as pessoas deficientes (PCH), Assistência Social para a Infância (ASE), e proteção dos maiores vulneráveis: tratam-se de

³¹ Bercy é outro nome para o Ministério das Finanças.

³² Empregados nos colégios que não são professores nem agentes administrativos.

³³ Locução do Presidente do *Conseil général* de M. na sessão do 10 de dezembro de 2007, p. 5 do relatório.

despesas obrigatórias às quais o *Conseil général* não pode infringir. O RMI, portanto, não pode ser pensado independentemente das outras alocações e do cargo financeiro que representam. Por exemplo, o cargo representado pela APA, que estruturalmente vai aumentar em razão do envelhecimento da população, contribui também a tornar mais pesados os cargos, interroga as capacidades de financiamento do departamento, e põe em jogo a definição das políticas facultativas do *Conseil général*. Assim, o peso das políticas sociais não para de aumentar nos orçamentos departamentais. Alias, as modalidades de financiamento da APA, que foi descentralizada antes do RMI, reforça as lógicas descritas acima. Ou seja, considerando as lógicas financeiras ligadas a essas diferentes alocações, as ligadas propriamente ao RMI não são originais, mas sim características da segunda descentralização.

No departamento de M., o orçamento da assistência social representa 51% do orçamento total do *Conseil général* para 2008. Para enfrentar a situação do “gap”³⁴ das alocações obrigatórias, a opção escolhida pelo Presidente do departamento foi de utilizar a alavanca fiscal: os impostos locais aumentaram fortemente (12 pontos por ano de 2005 até 2008) exclusivamente neste objetivo. Todavia, a alavanca fiscal constitui sempre menos uma ferramenta da autonomia financeira dos *Conseils généraux*. Com efeito, as regras do fisco local definidas pelo Estado tendem a ameaçá-la. Podemos, por exemplo, evocar a reforma da taxa profissional que, suprimindo a base salarial desta taxa³⁵, não somente conduz a diminuir as receitas destinadas aos departamentos, mas também permite às empresas manipular seu estoque de capital a fim de escapar de parte da imposição. Além disso, as circunstâncias nas quais esta reforma foi tomada provocaram uma diminuição brutal dos recursos dos *Conseils généraux*, sendo assim obrigados a abandonar projetos de médio e longo prazo – geralmente mais eficazes por agir nas estruturas. A consequência prática desta situação é que a imposição mais leve das empresas é transferida nas pessoas físicas, as quais veem os seus impostos aumentarem. O Presidente do *Conseil général* de M. avalia a perda causada por esta reforma a 7,8 milhões de euros por ano para o departamento. Inclusive, as regras do fisco local fixam uma taxa máxima das receitas dos impostos no orçamento dos *Conseils généraux*, o que faz com que as transferências de recursos do Estado fiquem como a maior fonte orçamentária, deixando os *Conseils généraux* numa situação de dependência em relação ao Estado.

³⁴ Buraco, em inglês. Palavra empregada por vários entrevistados (agentes administrativos do *Conseil général* de M.)

³⁵ Significa que o número de funcionários não entra mais na definição do valor do imposto.

O Estado tem também o hábito recorrente de transferir novas competências não compensadas por decreto, isso sem antecipação, sem combinar com os departamentos e sem controle parlamentar, sendo então uma característica do poder executivo do Estado central. A esse propósito, podemos observar que as clivagens partidárias se retraem.

Assim, a ação pública departamental é fortemente ligada à pressão orçamentária. Ora, vimos que esta é organizada ao nível do Estado central, não somente nas modalidades de financiamento da segunda descentralização, mas também através de numerosos dispositivos jurídicos e de práticas do Estado, que produzem uma forte incerteza ao nível local. Esta tem por consequência limitar a iniciativa local que, *a priori*, tem objetivos contrários às políticas neoliberais: trata-se principalmente de políticas de investimento em infra-estruturas que, além do fato de desenvolver os equipamentos públicos, constituem uma política de relanço pela demanda e a criação de empregos, assim como de políticas de desenvolvimento do acesso ao emprego, à saúde, à cultura, etc.

Conclusão

Ao longo do artigo apresentamos aspectos do novo centralismo do Estado francês, novo em que o Estado age, na prática, contra os princípios da descentralização, os quais nunca foram tão nitidamente proclamados, constitucionalmente protegidos. Com efeito, as características deste novo centralismo são na própria organização da descentralização, através de leis, decretos e práticas: decisões unilaterais em termos de transferências de competências e de recursos – sempre insuficientes, limitação da autonomia financeira das coletividades locais, limitação do poder de decisão destas em torno das suas próprias atividades, etc. Na verdade, a segunda descentralização tem por função pragmática descarregar o Estado central de suas obrigações – notadamente no tocante às políticas sociais –, que são de difícil cumprimento desde a aplicação do chamado “pacote fiscal”³⁶, sem descarregar-se de seu poder.

A alocação RMI é paradigmática em que é ilustrativa das evoluções das políticas de assistência social na França, estreitamente ligadas às políticas econômicas e de indenização do

³⁶ O “pacote fiscal” (2007) consistiu em uma série de medidas para isentar as empresas e donos de capital da maior parte de impostos em que eram submetidos, no nome da preservação da competitividade. A aplicação deste pacote resultou na queda da arrecadação de impostos do Estado, justificando a limitação ao acesso às políticas sociais, e sua transferência, por parte, às coletividades territoriais.

desemprego, além da sua administração fazer parte da segunda descentralização. A organização desta descentralização mostra o Estado central como produtor de incerteza, em que representa um poder sem o qual as coletividades locais não podem agir, e em que as informações dadas pelos seus diferentes serviços podem ser contraditórias e geralmente atrasadas nos calendários orçamentários das coletividades – obrigando estas a trabalhar quase que permanentemente na base de estimativas.

O presente artigo apresenta elementos de reflexão em torno das relações estreitas entre políticas econômicas e políticas sociais, assim como de suas traduções empíricas, notadamente em termos de relações institucionais dentro do poder público. Inclusive, vale lembrar que a descentralização parece dar lugar a novas formas de clivagens políticas, em que as condições materiais das transferências de competências do Estado para as coletividades territoriais favorecem uma unanimidade destas frente ao Estado, além das fronteiras partidárias. Todavia, esta clivagem partidária não desaparece, e parece virulenta notadamente em relação ao RMI e da área da inserção em geral, tema politicamente sensível no seio das assembleias pelo peso financeiro que representa. A descentralização contribuiria então a uma complexificação do campo político, onde as clivagens partidárias ocultam-se na ocasião das relações de forças inter-escala, mas ressurgem no seio da assembleia local. A definição da latitude de exercício local é, portanto, uma preocupação permanente dos eleitos e agentes administrativos locais.

POLITICS BEHIND TECHNIQUE: POLITICAL STAKES OF THE SOCIAL ASSISTANCE ORGANIZATION IN FRANCE

ABSTRACT: The French social assistance system is generally considered an example thanks to the quality and diversity of its services. However, its evolution is straightly linked to the economical context and politics that have been developed since the 1980s. When denaturalizing the economical context we identify what seems to be administrative and technical measures that take place by means of the study of a certain social allocation, and are revealed as the result of political will. Therefore, this article indicates the effective and non-official process of recentralization of the French State.

KEYWORDS: Social assistance. Institutional relations. Institutional and political organization. Unemployment indemnities. State decentralization. State recentralization.

REFERÊNCIAS

ASSEMBLÉE NATIONALE DE FRANCE. La décentralisation (1789 - 2010). Disponível em: <www.assemblee-nationale.fr/histoire/decentralisation.asp>. Acesso em: 02 fev. 2010.

AVENEL, C.; DONNÉ, S. **La décentralisation du RMI trois ans après**: enquête auprès des CAF. Paris: CAF, oct. 2007. Dossier d'Étude n.97. Disponível em: <[http://www.caf.fr/web/WebCnaf.nsf/090ba6646193ccc8c125684f005898f3/7322b19fd74c444bc12574f1004bde3c/\\$FILE/Dossier%2097%20-%20RMI.doc](http://www.caf.fr/web/WebCnaf.nsf/090ba6646193ccc8c125684f005898f3/7322b19fd74c444bc12574f1004bde3c/$FILE/Dossier%2097%20-%20RMI.doc)>. Acesso em: 25 ago. 2010.

BOURDIEU, Pierre. **Le sens pratique**. Paris: Minuit, 1980.

CROZIER, Miche; FRIEDBERG, Ehrard. **L'acteur et le système**: les contraintes de l'action collective. Paris: Seuil, 1977.

DANIEL, Christine; Carole TUCHSZIRER. **L'Etat face aux chômeurs**:. L'indemnisation du chômage de 1884 à nos jours. Paris: Flammarion, 1999.

Locução do Presidente do *Conseil général* de M. na sessão do 10 de dezembro de 2007, **Session du 10 decembre 2007**, p. 5 do relatório, acessível na biblioteca do Conseil general de M.

DUBOIS, V. et al.. **Les conditions sociales de la rigueur juridique**: la politique de contrôle et de lutte contre la fraude aux prestations sociales à la CNAF et dans les CAF. Dossiers d'études n.48, sept. 2003.

GRAVIER, Jean-François, **Paris et le désert français**. Paris: Le Portulan, 1947.

LELIEVRE, Michèle; NAUZE-FICHET, Emmanuelle. (Dir.). **RMI, l'état des lieux – 1988-2008**. Paris, La Découverte, 2008.

PIERRU, Emmanuel. **Guerre aux chômeurs ou guerre au chômage**: Bellecombe-en-Bauges: Le Croquant, 2005. Collection Savoir/Agir.

Recebido em dezembro de 2009

Aprovado em janeiro de 2010