



HAL
open science

Sociologia da ação publica local: governança territorial e gestão remota

Renaud Epstein

► **To cite this version:**

Renaud Epstein. Sociologia da ação publica local: governança territorial e gestão remota. Osmany Porto de Oliveira; Patrick Hassenteufel. Sociologia Política da Ação Pública: Teorias, abordagens e conceitos, Capitulo 13, Escola Nacional de Administração Pública, pp.274-291, 2021, 978-65-87791-17-3. halshs-03823421

HAL Id: halshs-03823421

<https://shs.hal.science/halshs-03823421v1>

Submitted on 26 Oct 2022

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.

SOCIOLOGIA DA AÇÃO PÚBLICA LOCAL: GOVERNANÇA TERRITORIAL E GESTÃO REMOTA

Renaud Epstein

Na literatura internacional sobre a ação pública local, a França tem sido há muito tempo um caso ideal-típico do “modelo do Sul da Europa” forjado por Goldsmith e Page na sua análise das relações intergovernamentais nos Estados unitários da Europa Ocidental.⁸⁷ Nesse modelo, os governos locais são frágeis, com poderes limitados e autonomia muito restrita no exercício desses poderes, que operam sob o controle do governo central e dependem em grande parte do seu financiamento. No máximo, essa fragilidade é compensada por mecanismos formais e informais de acesso ao centro que dão aos governos locais a capacidade de influenciar a implementação de políticas estatais no seu território.

Devido à centralização política e administrativa francesa, que faz parte da longa história da construção *stato-nazionale*,⁸⁸ a ação pública local tem sido analisada há muito tempo por pesquisadores, usando abordagens de cima para baixo, com foco no Estado e sua administração. As transformações ocorridas ao longo das últimas três décadas levaram a questionar progressivamente essas abordagens. A descentralização iniciada em 1982, as reformas administrativas que a acompanharam e prolongaram, a europeização das políticas públicas, a ascensão dos poderes regionais e metropolitanos, a neoliberalização das políticas urbanas, a intensificação da circulação de todos os tipos entre territórios em múltiplas escalas, transformaram profundamente a ação pública local.⁸⁹ Isso já não resulta da aplicação vertical de medidas padronizadas concebidas e implementadas por poderosas administrações

⁸⁷ EDWARD PAGE, MICHAEL GOLDSMITH (dir.). *Central and local government relations: a comparative analysis of West European unitary states*. London : SAGE Publications, 1987.

⁸⁸ Estado-nacional, N.D.T.

⁸⁹ Para uma panorâmica desses desenvolvimentos e dos seus efeitos nas relações entre os níveis de governo na França e em outros países europeus, ver MICHAEL GOLDSMITH, EDWARD PAGE (dir.). *Changing government relations in Europe: from localism to intergovernmentalism*. Oxon: Routledge, 2010.

estatais, mas da mobilização de uma multiplicidade de instituições e atores públicos e privados na definição e implementação em parceria de soluções *ad hoc* para lidar com problemas públicos cuja própria formulação é territorializada.⁹⁰ Esses desenvolvimentos tiveram impacto nas agendas de pesquisa e nos quadros teóricos dos pesquisadores envolvidos na análise política em nível subnacional. Desde o início da década de 1990, as abordagens *stato-centriques* abriram espaço para abordagens mais localistas e pluralistas, formuladas em termos de governança territorial ou multiníveis, que questionam as modalidades de coordenação da ação pública local, não apenas entre instituições governamentais, mas também com atores privados e organizações da sociedade civil.

É o caso da sociologia da ação pública local francesa e do seu objeto de estudo: as especificidades nacionais perderam a sua força nas últimas décadas. Por um lado, as reformas institucionais baseadas em experiências internacionais reduziram as singularidades nacionais. Por outro lado, a internacionalização dos pesquisadores franceses incentivou a importação de estruturas e quadros analíticos forjados em outros contextos nacionais. No entanto, no âmbito científico, as pesquisas sobre a ação pública local e as relações entre os níveis de governo não perderam qualquer especificidade. Em relação ao resto da literatura internacional, que é editorialmente e teoricamente – se não empiricamente – registrada no mundo anglófono, ela mantém algumas singularidades. Em primeiro lugar, do ponto de vista disciplinar, a análise das políticas locais é muito mais sociológica do que a economia política, as ciências jurídicas e administrativas ou a geografia. Sem dúvida, porque se desenvolveu a partir da herança da sociologia das organizações, a análise das políticas locais francesas é, antes de tudo, uma sociologia da ação pública local, atenta aos atores, suas racionalidades e suas relações de poder. Em segundo lugar, as questões de pesquisa e os quadros analíticos que mobilizam refletem uma atenção maior do que em outros lugares aos mecanismos de centralização política, que não desapareceram com a descentralização jurídica iniciada na década de 1980, e aos instrumentos de ação pública que organizam as relações entre as instituições governamentais em diferentes níveis.

Este capítulo visa tanto apresentar as principais dinâmicas das transformações na ação pública local francesa quanto informar sobre essa evolução dos questionamentos e quadros teóricos privilegiados por sociólogos e politólogos para analisá-la. Nessa perspectiva, procuraremos distinguir duas fases sucessivas marcadas, empírica e analiticamente, pela retirada e depois pelo retorno do Estado. Em primeiro lugar, apresentaremos as análises forjadas em um contexto histórico

⁹⁰ PATRICK LE GALÈS. Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue française de science politique*, v. 45, n. 1, p. 57-95, 1995. – PATRICE DURAN, JEAN CLAUDE THOENIG. L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, v. 46, n. 4, p. 580-623, 1996. – PIERRE LASCOURÈS, JEAN-PIERRE LE BOURHIS. Le bien commun comme construit territorial. Identités d'action et procédures. *Politix*, v. 11, n. 42, p. 37-66, 1998.

de forte centralização do Estado e a forma como essas análises, que faziam parte de uma sociologia da administração, deram lugar a novas abordagens e questões, como os sistemas de atores e as modalidades de condução da ação pública subnacional. O êxito da noção de governança, forjada nos anos 1990 para dar conta das transformações ocorridas no decorrer da década anterior,⁹¹ é emblemático dessa mudança de perspectiva. Porque a governança territorial corresponde não só a uma mudança de foco do Estado para uma multiplicidade de atores, mas também a uma mudança no eixo analítico, da coordenação vertical à cooperação horizontal, com o risco de às vezes obscurecer a manutenção de uma forma de centralidade estatal e o papel específico que o Estado pôde continuar a desempenhar na produção de políticas locais após a descentralização.

A segunda parte do artigo abordará os mais recentes desenvolvimentos da ação pública francesa, que levaram à reintrodução do Estado e das relações verticais entre esse e os governos locais no campo de pesquisa sobre governança territorial. Essa reintrodução pode parecer ainda mais paradoxal, uma vez que está diretamente ligada às reformas institucionais do caráter da nova gestão pública, da primeira década dos anos 2000, que aceleraram a retirada do Estado das políticas locais iniciadas vinte anos antes. Como resultado dessas reformas de descentralização, que ampliaram os campos de competência das coletividades territoriais e as reformas da nova gestão relativas à organização da administração do Estado, numerosas políticas públicas que foram cogerenciadas pelas administrações estatais e pelas autoridades locais foram integralmente transferidas para essas últimas. Essa transferência parecia assim completar a dinâmica de descentralização dos anos 1980, justificando *ex-post* a perda da centralidade do Estado nas análises da governança territorial. No entanto, observou-se o contrário: a retirada do Estado da condução das políticas locais foi acompanhada por uma renovação das modalidades da sua intervenção subnacional e por um reforço do seu papel na condução de muitas políticas conduzidas pelas coletividades, o que levou à sua reintrodução nos debates sobre a governança dos territórios franceses.⁹² Para compreender os mecanismos em curso nesse processo combinado de retirada e de regresso do Estado, examinaremos três instrumentos em plena expansão – os editais, as marcas territoriais

⁹¹ JAN KOOIMAN. *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage, 1993. PATRICK LE GALÈS. *op. cit.*, 1995; RODERICK ARTHUR RHODES. The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. 44, p. 652-667, 1996.

⁹² RENAUD EPSTEIN. Gouverner à distance. Quand l'État se retire des territoires. *Esprit* (319), 2005, p. 96-111. – ROMAIN PASQUIER. *Le pouvoir régional: mobilisations, décentralisation et gouvernance en France* Paris: Presses de Sciences Po, 2012. – JÉRÔME AUST, CÉCILE CRESPIY, RENAUD EPSTEIN, HÉLÈNE REIGNER. Réinvestir l'analyse des relations entre l'État et les territoires. *Sciences de la société*, v. 90, p. 3-21, 2013. – CLAIRE DUPUY, JULIE POLLARD. A dethroned king? The limits of State infrastructural power in France. *Public Administration*, v. 92, n. 2, p. 359-374, 2014.

e os indicadores de desempenho – por meio dos quais o poder central recuperou uma capacidade de pilotar a distância as políticas conduzidas pelos governos locais.

Da sociologia da administração à análise da governança territorial

A França é como um país extremamente centralizado, em que o Estado exerce um domínio indivisível sobre as zonas locais em que aplica políticas normalizadas. Essa imagem, resumida na fórmula do “Estado de Jacobino”, não está sem fundamentos históricos. Até o início dos anos 1980, a ação das coletividades territoriais era estreitamente controlada por um Estado ao qual estavam subordinadas, obrigadas a apresentar-lhe todos os seus atos que só se tornavam executórios após a validação da prefeitura. O controle do Estado foi reforçado pela insuficiência dos recursos próprios dos municípios e dos departamentos, que estavam totalmente dependentes da competência técnica concentrada nas administrações públicas e das dotações distribuídas por essas últimas. O controle central da ação pública local foi, portanto, muito além da declaração dos objetivos da ação, estendendo-se à implementação de políticas públicas, que foi firmemente supervisionada pelas administrações descentralizadas do Estado, as quais se viram constrangidas por regulamentos técnicos definidos pelas administrações centrais e por regras financeiras que conferiram às normas nacionais uma força quase obrigatória.⁹³ Portanto, os territórios subnacionais eram menos governados do que eram administrados de acordo com normas de âmbito universal.

No entanto, a pesquisa realizada no final da década de 1960 pela equipe do Centro de Sociologia das Organizações matizou essa representação. Os trabalhos de Michel Crozier, Jean-Pierre Worms, Jean-Claude Thoenig e Pierre Grémion renovaram profundamente a visão do estado e da centralização francesa, analisando-a a partir dos espaços locais. Rompendo com as análises das ciências administrativas, há muito hegemônicas, baseadas em uma teoria jurídica construída no final do século 19 que assimilava o poder político ao Estado e esse ao seu vértice,⁹⁴ as suas pesquisas revelaram a existência de um “poder periférico”⁹⁵ na intersecção do aparelho burocrático do Estado com os órgãos representativos locais, com os quais o poder central tinha de lidar. Ao estudarem as relações estabelecidas localmente

⁹³ DOMINIQUE LORRAIN *Les pilotes invisibles de l'action publique. Le désarroi du politique?* In: PIERRE LASCOURMES; PATRICK LE GALÈS. *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Sciences Po, 2004.

⁹⁴ JACQUES CHEVALLIER. *Le droit administratif entre science administrative et droit constitutionnel*. In: *Le droit administratif en mutation*. Paris: PUF, 1993. p. 11-40.

⁹⁵ PIERRE GRÉMION. *Le pouvoir périphérique. Bureaucrates et notables dans le système politique français*. Paris: Seuil, 1976.

entre os responsáveis pela implementação das políticas nacionais e os eleitos locais, demonstraram a importância dos acordos informais entre esses atores, o que permitiu assegurar que os interesses locais fossem tidos em conta na operacionalização dos regulamentos e decisões das administrações do Estado. A centralização jurídica e a rigidez formal de uma administração burocrática foram assim facilitadas por acordos em torno da aplicação dessas regras universais. As medidas estatais foram objeto de negociações ocultas nos territórios onde deviam ser aplicadas, entre representantes eleitos em defesa dos interesses locais e funcionários do Estado que tiveram de arbitrar constantemente entre as exigências resultantes da sua posição, em um conjunto hierárquico onde eram meros executores das decisões tomadas em Paris, e as resultantes das pressões da sociedade local que administravam.⁹⁶ Embora o centro do Estado tivesse plena legitimidade para definir as orientações da ação e as regras aplicáveis em cada parte do território, sua autoridade não o tornou onipotente. O seu poder, entendido como uma capacidade de fazer, estava na periferia, onde a administração tinha de ajustar as regras gerais aos diferentes contextos e às exigências dos representantes dos interesses locais.

Essa análise sociológica do funcionamento das burocracias estatais, alimentada pelos trabalhos de *policy analysis* americanos importados para a França por Michel Crozier, serviu de base para a estruturação de uma escola francesa de sociologia das organizações⁹⁷ cujas teorias e quadros analíticos tiveram uma influência duradoura na análise das políticas públicas francesas.⁹⁸ Acima de tudo, permitiu compreender que a centralização francesa não correspondia a uma dominação estrita do poder central e da sua administração. A análise sociológica das interações entre estes últimos e os eleitos locais revelou modos de funcionamento muito distantes do ideal tipo burocrático, baseados em mecanismos informais de acordo, muito mais do que na estrita aplicação de princípios hierárquicos.

A descentralização iniciada em 1982-1983 tornou essas análises obsoletas, nas suas bases empíricas, se não na sua dimensão teórica. As leis Defferre, cujo nome foi atribuído em homenagem ao Ministro do Interior e da Descentralização do primeiro governo socialista da Quinta República, transformaram profundamente o marco jurídico e orçamentário da ação pública local. Essas deram fim ao controle do Estado sobre as autoridades locais, conferindo ao departamento e à região uma autoridade executiva eleita e autonomia orçamentária: não é maior o prefeito, representante do Estado, que garante a execução das decisões tomadas

⁹⁶ JEAN PIERRE WORMS. Le préfet et ses notables. *Sociologie du travail*, v. 8, n. 3, p. 249-275, 1996. – JEAN-CLAUDE THOENIG. *L'ère des Technocrates*. Paris: L'Harmattan, 1973.

⁹⁷ Para mais desenvolvimentos sobre essa tendência na sociologia das organizações, consulte a análise desenvolvida por Daniel Benamouzig no Capítulo 4 deste livro.

⁹⁸ PATRICE DURAN. *Penser l'action publique*. Paris: LGDJ, 1999. – GILLES PINSON. Gouvernance et sociologie de l'action organisée. *Action publique, coordination et théorie de l'État*. *L'Année sociologique*, v. 65, n. 2, p. 483-516, 2015.

pelas assembleias locais, mas sim o presidente do conselho geral ou da região. As leis Deferre também transferiram para as autoridades locais vastos blocos de competência (desenvolvimento econômico e planejamento para as regiões, ação social para os departamentos, urbanismo e serviços locais para os municípios), em troca dos quais essas autoridades se beneficiaram de recursos e autonomia financeira sem precedentes. Enquanto até então elas tinham que obter, para cada ação que desejavam implementar, subsídios concedidos pelos serviços descentralizados do Estado, as leis Deferre instituíram atribuições globais, automáticas e não negociáveis, cujo uso é livremente decidido pelos executivos locais. Ao fazê-lo, o legislador procurou organizar a autonomia de cada nível de governo dentro da sua esfera de autoridade, sob a responsabilidade de um executivo eleito.

As leis de descentralização iniciaram assim um movimento de “afrouxamento da fechadura do Estado” em nível local,⁹⁹ que foi ampliado e aprofundado nas décadas seguintes pelos processos de europeização das políticas públicas e pelo aumento do poder das autoridades regionais e metropolitanas. Esses desenvolvimentos conduziram a uma proliferação de centros de iniciativa e de poder nos territórios, dando origem a novos problemas de coordenação em um sistema fragmentado e poliárquico marcado por uma interdependência generalizada. Essas interdependências resultam, em primeiro lugar, da multiplicação das partes interessadas da gestão territorial, que tem como corolário a fragmentação dos recursos (financeiros, de especialização e de autoridade) entre múltiplos atores públicos e privados, dependentes uns dos outros para atingirem os seus próprios objetivos. Essa multiplicação das relações de interdependência deve-se também à evolução das questões da ação pública subnacional, com a inserção de problemas complexos e difíceis nas agendas políticas e administrativas locais, atravessando todas as divisões administrativas, setoriais, geográficas e escalares.¹⁰⁰ Seja a preservação do meio ambiente, a reconversão de regiões industriais em declínio ou a luta contra a exclusão sócio-urbana, os desafios territoriais emergentes das décadas de 1980 e 1990 correspondem a problemas complexos, dos quais nenhuma instituição é detentora, pois eles resistem às soluções setoriais padronizadas do passado e exigem, portanto, a formulação de respostas territorializadas, definidas conjuntamente por todos os interessados no problema em questão.

Essas transformações exigiram uma renovação profunda das perspectivas científicas, para retratar as modalidades de regulação da ação pública local. Foi o que se verificou nos anos de 1990 e 2000, caracterizados pela profusão de trabalhos de Ciência Política e de Sociologia procurando descrever e explicar as formas do

⁹⁹ PATRICK LE GALÈS. Le desserrement du verrou de l'Etat? *Revue internationale de politique comparée*, v. 6, n. 3, p. 627-652, 1999.

¹⁰⁰ PATRICE DURAN, JEAN CLAUDE THOENIG. L'Etat et la gestion publique territoriale. *Revue française de science politique*, v. 46, n. 4, p. 580-623, 1996.

governo local e as modalidades de produção da ação pública infranacional.¹⁰¹ Os quadros analíticos forjados pela equipe de Michel Crozier, abordando o local com o prisma da administração pública em termos de relações centro-periferia, foram abandonados, substituídos por abordagens horizontais formuladas em termos de liderança territorial,¹⁰² intercâmbio político territorializado,¹⁰³ construção territorial do bem comum,¹⁰⁴ redes de ação pública,¹⁰⁵ governança urbana,¹⁰⁶ governos contratuais¹⁰⁷ ou institucionalização da ação coletiva.¹⁰⁸ Essa profusão conceitual, que resulta em parte da importação de conceitos forjados em outros contextos nacionais, corresponde a uma evolução significativa dos objetos de estudo e das perspectivas científicas, que se afastaram do Estado e de sua administração. Esse último perdeu sua centralidade nos trabalhos em nível local nas décadas de 1980 e 1990, que já não faziam parte de uma sociologia das organizações burocráticas, mas da análise das políticas públicas.

A transição da sociologia das organizações para a análise de políticas públicas não pode ser vista como uma mudança paradigmática, uma vez que essa última foi influenciada pela primeira.¹⁰⁹ A análise das políticas públicas, cujo desenvolvimento

¹⁰¹ Ver especialmente RICHARD BALME, ALAIN FAURE, ALBERT MABILEAU (dir.). *Les nouvelles politiques locales. Dynamiques de l'action publique*. Paris: Presses de Science Po, 1999. – ALAIN FAURE, EMMANUEL NÉGRER (dir.). *Les politiques publiques à l'épreuve de l'action locale. Critiques de la territorialisation*. Paris: L'Harmattan, 2007. – ALAIN FAURE, ANNE-CÉCILE DOUILLET. *L'action publique et la question territoriale*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2005. – ANNE-CÉCILE DOUILLET, ALAIN FAURE, CHARLOTTE HALPERN, JEAN-PHILIPPE LERESCHE (dir.). *L'action publique locale dans tous ses états. La démocratie à l'épreuve de la différenciation* Paris: L'Harmattan, 2012.

¹⁰² JEAN GUSTAVE PADIOLEAU. L'action publique urbaine moderniste. *Politiques et Management Public*, v. 9, n. 3, p. 133-146, 1991. – ANDY SMITH, CLAUDE SORBETS (dir.). *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2003.

¹⁰³ JEAN GUSTAVE PADIOLEAU. L'action publique urbaine moderniste. *Politiques et Management Public*, v. 9, n. 3, p. 133-146, 1991. – ANDY SMITH, CLAUDE SORBETS (dir.). *Le leadership politique et le territoire. Les cadres d'analyse en débat*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2003.

⁸⁶ EMMANUEL NÉGRER. Intégration européenne et échanges politiques territorialisés. *Pôle Sud*, v. 3, n. 1, p. 38-54, 1995.

¹⁰⁴ PIERRE LASCOURMES, JEAN-PIERRE LE BOURHIS. *op. cit.*

¹⁰⁵ PATRICK LE GALES, MARK THATCHER (dir.). *Les réseaux de politique publique. Débat autour des policy networks*. Paris: L'Harmattan, 1995. – JEAN-PIERRE GAUDIN. Politiques urbaines et négociations territoriales: quelle légitimité pour les réseaux de politiques publiques? *Revue française de science politique*, v. 45, n. 1, p. 31-56, 1995.

¹⁰⁶ PATRICK LE GALÈS. *op. cit.*, 1995.

¹⁰⁷ JEAN-PIERRE GAUDIN. *Gouverner par contrat, l'action publique en question*. Paris: Presses de Sciences Po, 1999.

¹⁰⁸ PATRICE DURAN, JEAN CLAUDE THOENIG. *op. cit.*

¹⁰⁹ PATRICE DURAN. *op. cit.*

na França é concomitante à descentralização, tem sido inspirada pelo trabalho de *policy analysis* e da sociologia das organizações americanas, que Michel Crozier havia divulgado deste lado do Atlântico, bem como pela sociologia da ação organizada que ele havia desenvolvido com Erhard Friedberg.¹¹⁰ Em muitos aspectos, a análise das políticas públicas francesas está alinhada com essa tendência, na medida em que se organiza em torno de um postulado pluralista e de uma abordagem política centrada nos desafios operacionais da produção e da eficiência.¹¹¹ Tal como Michel Crozier e a sua equipe, que tinham colocado no centro da sua análise os desafios da execução e da coordenação da ação, mostrando que não se esgotavam na hierarquia,¹¹² os politólogos e sociólogos que se debruçaram sobre a ação pública local nos anos 1980 e 1990 privilegiaram questões relativas à mobilização, coordenação e integração dos atores e dos sistemas que compuseram. No entanto, essa filiação não levou à simples reprodução de obras, que deveriam ter sido atualizadas para levar em conta essas mudanças contextuais. A abordagem das políticas públicas corresponde, efetivamente, a uma mudança no foco de análise, que já não se concentra no Estado e na sua administração. Como as leis de descentralização deram às coletividades locais responsabilidade por numerosas políticas públicas, é a partir do estudo dessas coletividades, de seus representantes eleitos e de suas relações com diversos atores econômicos e grupos sociais presentes nos territórios, que os pesquisadores abordaram o funcionamento do espaço político infranacional e as modalidades de produção da ação pública local. As análises Estado-cêntricas – e, portanto, verticais – do local deram lugar a abordagens horizontais e reticulares.

Certamente, ainda existem análises na produção científica da década de 1980 e da primeira metade da década de 1990 que se concentram tanto na administração territorial do Estado quanto na manutenção de uma centralidade estatal na gestão pública dos territórios. Esse é particularmente o caso dos estudos sobre contratos propostos pelo Estado, após a descentralização das coletividades locais a diferentes níveis, para organizar a implementação em parceria de várias políticas públicas. O estudo desses contratos levou alguns pesquisadores a destacar a assimetria dos contratantes, em benefício de um Estado capaz de impor às coletividades as suas prioridades.¹¹³ Nessa perspectiva, a descentralização pôde parecer uma “astúcia do Estado”, permitindo ao poder central manter sob uma forma renovada o seu domínio sobre os poderes locais.¹¹⁴ Uma interpretação mais matizada do papel do Estado, após a descentralização, foi proposta por Jean-Claude Thoenig e Patrice

¹¹⁰ MICHEL CROZIER, ERHARD FRIEDBERG. *L'acteur et le système*. Paris: Seuil, 1977.

¹¹¹

¹¹² GILLES PINSON. *op. cit.*

¹¹³ JEAN-PIERRE GAUDIN. *La négociation des politiques contractuelles*. Paris: L'Harmattan. 1996.

¹¹⁴ JACQUES CAILLOSSE. La décentralisation, une *ruse* de l'État central? Comment le “centre” (se) sort-il des politiques de décentralisation? *Pouvoirs Locaux*, v. 63, n. 4, p. 43-53, 2004.

Duran, que a analisaram em termos de institucionalização da ação coletiva. O seu modelo analítico centrado na administração enfatiza a dimensão processual da intervenção estatal subnacional, cujo papel é organizar a cooperação entre as diversas partes interessadas na gestão territorial se essas não puderem impor uma direção à sua ação:

“A institucionalização da ação coletiva está se tornando um importante processo adotado pelo Estado para influenciar a condução dos assuntos públicos. A institucionalização proporciona, ou quer proporcionar, uma solução para a cooperação (mesmo que à custa de uma maior indeterminação das esferas de ação), propondo, de forma menos coerciva, cenas de ação mais ou menos sustentáveis ao longo do tempo. Estes destinam-se a estruturar modos de intercâmbio e a articular posições num contexto de interdependência entre problemas, atores e interesses”.¹¹⁵

No entanto, essas análises Estado-cêntricas da ação pública local são uma exceção na produção científica do período em que a administração se tornou periférica. Por mais que seja uma realidade empírica, essa perda de centralidade estatal corresponde a uma mudança no olhar dos pesquisadores para novos níveis de governo que estavam então crescendo no poder. Alguns desses pesquisadores se concentraram na União Europeia, cujas políticas regionais e urbanas reduziram a dependência das autoridades locais francesas dos recursos financeiros, cognitivos e metodológicos fornecidos pela administração estatal.¹¹⁶ Outras se centraram nas regiões, que utilizaram essas políticas europeias como base para afirmar a sua autonomia em relação ao Estado.¹¹⁷ Mas são sobretudo as cidades que têm sido o centro das atenções. Uma vez que os governos urbanos surgiram como os principais centros de iniciativa para a ação pública local, levando estratégias desenvolvidas em relativa autonomia em relação ao Estado,¹¹⁸ mas em interação com as diversas instituições públicas, interesses econômicos e grupos sociais que compõem as sociedades urbanas.¹¹⁹ A estruturação dos poderes de aglomeração de cidades e metropolitanos na virada dos anos 2000 apenas

¹¹⁵ PATRICE DURAN, JEAN CLAUDE THOENIG. *op. cit.*, p. 600.

¹¹⁶ ANDY SMITH. *L'Europe politique au miroir du local*. Paris: L'Harmattan, 1995. — ROMAIN PASQUIER. *Le pouvoir régional: mobilisations, décentralisation et gouvernance en France*. Paris: Presses de Sciences Po, 2012.

¹¹⁷ *Ibid.* PATRICK LE GALÈS, CHRISTIAN LEQUESNE (dir.) *Les paradoxes des régions en Europe*. Paris: La Découverte, 1997.

¹¹⁸ JEAN GUSTAVE PADIOLEAU. L'action publique urbaine moderniste. *Politiques et Management Public*, v. 9, n. 3, 1991.

¹¹⁹ PATRICK LE GALÈS. *Le retour des villes européennes. Sociétés urbaines, mondialisation, gouvernement et gouvernance*. 2e édition. Paris: Presses de Sciences Po, 2011. — OLIVIER BORRAZ. Le

reforçou esse tropismo urbano de trabalho na ação pública local, e a mudança corolária na análise das burocracias estatais em relação às autoridades urbanas eleitas. Estes últimos parecem ser os principais beneficiários da transição de um sistema de administração centrado no Estado para um sistema de governo centrado nos eleitos locais.¹²⁰ Em contraste com os notáveis que substituíram, os prefeitos urbanos tornaram-se empreendedores de políticas públicas, líderes de projetos de desenvolvimento para seu território, em torno dos quais se organiza a mobilização de atores e recursos dentro do território, bem como a atração de recursos externos.¹²¹

A governança territorial – como conceito e como projeto de pesquisa – marca a culminação dessa descentralização analítica, de uma abordagem vertical centrada no Estado para uma abordagem horizontal centrada em representantes eleitos e redes de atores locais. Para os pesquisadores que o forjaram e para aqueles que o importaram para a França, o recurso à noção de governança em vez da de governo visava enfatizar a pluralização dos sistemas de atores e abrir um projeto de pesquisa sobre as modalidades de gestão coletiva e agregação de interesses em um contexto de fragmentação da autoridade.¹²² As questões relativas às transformações do Estado não estavam ausentes desse projeto de governança, mas foi considerado como um ator entre outros, pouco diferenciado em uma vasta rede de atores públicos e privados.¹²³ Essa premissa fundadora foi confirmada por numerosos estudos empíricos que mostram a crescente marginalização das administrações estatais na governança das cidades e regiões francesas, a ponto de justificar teoricamente a evacuação das análises territoriais de um Estado cujo papel se tornou, no final do século 20, periférico.¹²⁴

gouvernement municipal en France. Un modèle d'intégration en recomposition. *Pôle Sud*, v. 13, p. 11-26, 2000.

¹²⁰ DOMINIQUE LORRAIN. De l'administration républicaine au gouvernement urbain. *Sociologie du travail*, v. 33, n. 4, p. 461-484, 1991.

¹²¹ JOSEPH FONTAINE, CHRISTIAN LE BART (dir.). *Le métier d' élu local*. Paris: L'Harmattan, 1994. – GILLES PINSON. *Gouverner la ville par projet. Urbanisme et gouvernance des villes européennes*. Paris: Presses de Sciences Po, 2009.

¹²² JAN KOOIMAN. *op. cit.* – Patrick Le Galès. *op. cit.*, 1995. – RODERICK ARTHUR RHODES. The new governance: governing without government. *Political Studies*, v. (44), p. 652-667, 1996. – JON PIERRE (dir.). *Debating governance. Authority, steering, and democracy*. Oxford, Oxford University Press, 2000.

¹²³ OLIVIER BORRAZ, PATRICK LE GALÈS. Gouvernement et gouvernance des villes. In: JEAN-PHILIPPE LERESCHE (dir.). *Gouvernance locale, coopération et légitimité. Le cas suisse dans une perspective comparée*. Paris: Pédone, p. 343-367, 2001.

¹²⁴ GILLES PINSON. La gouvernance des villes françaises. Du schéma centre-périphérie aux régimes urbains. *Métropoles*, v. 7), 2010.

Retirada e retorno do Estado: o governo a distância

Vinte anos após as leis de descentralização que transformaram profundamente a relação entre as autoridades centrais e locais, a ação pública francesa foi interrompida por uma nova onda de reformas de descentralização. Em primeiro lugar, uma reforma constitucional adotada em 2003 abriu novos direitos aos órgãos das coletividades territoriais em matéria de experimentação e organização de referendos locais. Essa extensão das liberdades políticas locais prosseguiu no plano da ação pública no ano seguinte, com transferências de competências que deram às coletividades a inteira responsabilidade de numerosas políticas que até então tinham sido objeto de uma cogestão contratual com as administrações estatais. Finalmente, várias leis de reforma comunitária aprovadas entre 2010 e 2015 estenderam o movimento, transferindo competências adicionais às regiões e intermunicipalidades e criando instituições metropolitanas que rapidamente cresceram em tamanho, concentrando recursos financeiros, conhecimento e legitimidade que foram fragmentados entre os municípios. Embora tenha sido consagrada na Constituição, cujo artigo 1º estipula agora que “a organização da República é descentralizada”, a dinâmica da descentralização na prática não pôs fim aos debates políticos e acadêmicos sobre a centralização francesa. Pelo contrário, e muito paradoxalmente, o aprofundamento jurídico da descentralização tem sido acompanhado por uma renovação da centralização política, cujos estudos de sociologia da ação pública têm trazido à tona as causas.

Esse duplo movimento paradoxal de descentralização jurídica e centralização política deve-se, antes de tudo, às reformas administrativas neogerencialistas que se intensificaram em paralelo às transferências de competências do Estado para as coletividades.¹²⁵ Essas reformas, que dizem respeito tanto ao orçamento do Estado (introdução de instrumentos de gestão orçamental baseados no desempenho), como aos formatos organizacionais da sua administração, ao duplo nível central (fragmentação das administrações em organismos semiautônomos) e ao nível descentralizado (encerramento dos serviços locais e reorganização destes serviços do nível departamental para o nível regional), combinaram-se com as transferências de competências para as coletividades, para levar à retirada do Estado de numerosas políticas locais. Essa retirada poderia ter justificado *ex-post* o desaparecimento do Estado na busca da governança territorial. Mas, pelo contrário, é a sua reintrodução nesse projeto que se tem verificado nos últimos anos, essa reintrodução proveniente de análises empíricas que revelam fenômenos combinados de abandono da implementação de políticas locais e de reafirmação

¹²⁵ PHILIPPE BEZES. Les politiques de réforme de l’Etat sous Sarkozy. Rhétorique de rupture, réformes de structures et désorganisations. In: JACQUES DE MAILLARD, YVES SUREL (dir.). *Les politiques publiques sous Sarkozy*. Paris: Presses de Sciences Po, 2012.

do Estado na gestão dessas políticas na França¹²⁶ como em outros países europeus¹²⁷ e uma renovação, na esfera acadêmica internacional, dos esquemas de análise das relações entre governos centrais e locais.¹²⁸ Rompendo com o senso comum, que associa neoliberalização e declínio do Estado, este trabalho mostra como a difusão dos princípios da regulação competitiva na ação pública, embutidos nos instrumentos da *New Public Management*, tem sido acompanhada por uma recomposição do Estado que lhe permitiu recuperar a capacidade de orientar a distância políticas definidas e implementadas por atores autônomos.¹²⁹ Essa evolução do papel do Estado na ação pública subnacional, refletida na noção de Estado regulador, decorre diretamente das reformas de cunho neogerencialista, que transformaram em um mesmo movimento sua organização e instrumentação.¹³⁰ Ao desmontar os sistemas de atores locais e desvinculados das contingências da implementação de políticas públicas, o Estado reconstituído dispõe de novos instrumentos governamentais que lhe permitem recuperar a capacidade

¹²⁶ RENAUD EPSTEIN. *La rénovation urbaine: démolition-reconstruction de l'Etat*. Paris: Presses de Sciences Po, 2013. – ROMAIN PASQUIER. *op. cit.* – JÉRÔME AUST, BENOIT CRET. L'État entre retrait et réinvestissement des territoires. *Revue française de sociologie*, v. 53, n. 1, p. 3-33, 2011.

¹²⁷ MATTHIAS BERNT. Partnerships for demolition: the governance of urban renewal in East Germany's shrinking cities. *International Journal of Urban and Regional Research*, v. 33, n. 3, p. 754–769, 2009. – CRISPIAN FULLER, MIKE GEDDES. Urban governance under neoliberalism: new labour and the restructuring of state-space. *Antipode*, v. 40, n. 2, p. 252-282, 2008. – FLORENCE FAUCHER-KING, PATRICK LE GALES. *Tony Blair 1997-2007*. Paris: Presses de Sciences Po, 2007.

¹²⁸ BOB JESSOP. Liberalism, neoliberalism, and urban governance: a state–theoretical perspective. *Antipode*, v. 34, n. 3, p. 452-472, 2002. – NEIL BRENNER. *New state spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004. – CARL DAHLSTRÖM, B. GUY PETERS, JON PIERRE (dir.). *Steering from the centre: strengthening political control in Western democracies*. Toronto: University of Toronto Press, 2011.

¹²⁹ WALTER KICKERT. Steering at a distance: a new paradigm of public governance in Dutch higher education. *Governance*, v. 8, n. 1, p. 135-157, 1995. – RENAUD EPSTEIN. *op. cit.*, 2005. – PATRICK HASSENTEUFEL. Les systèmes de santé entre conceptualisation économique et reconceptualisation politique. *Socio-logos. Revue de l'association française de sociologie*, v. 9, 2014.

¹³⁰ A noção de Estado regulador, segundo a análise de Patrick Hassensteufel, refere-se a “dois desenvolvimentos interdependentes nas políticas públicas”. A primeira é a transição gradual do fazer para o mandar-fazer: o Estado regulador é um Estado que atua mais indiretamente do que diretamente, que é mais interativo do que ativo, que delega mais do que intervém diretamente, que dirige e que orienta mais do que implementa. A segunda evolução, que decorre da primeira, é o reforço das capacidades de controle estatal através do desenvolvimento da auditoria, da avaliação, do *benchmarking*, do controle de qualidade etc., em particular no contexto das agências. PATRICK HASSENTEUFEL. L'État mis à nu par les politiques publiques?. In: BERTRAND BADIE, YVES DÉLOYE (dir.). *Les temps de l'État*. Paris: Fayard, 2008. p. 326.

de gerir a ação pública subnacional em que a sua administração já não participa mais diretamente.

Como é que o governo central consegue orientar a ação coordenada pelos poderes locais autônomos? Para compreender os mecanismos em funcionamento nessa centralização paradoxal, é necessário considerar os instrumentos utilizados pelo Estado para organizar a implementação das suas prioridades pelas coletividades e, em particular, três das quais já não se enquadram em uma lógica vertical de *command and control*, nem em uma negociação política horizontal entre os eleitos e os representantes estatais locais, mas na competição nacional dos territórios: os editais para projetos, as marcas e indicadores de desempenho.

Antes de entrar na apresentação desses instrumentos, é importante relativizar a autonomia adquirida pelas coletividades francesas, cuja ação se desenvolve em um quadro restrito. Essa permanece firmemente controlada por um Estado que, ao contrário do que se observa em muitos países europeus, manteve o monopólio do Poder Legislativo e regulamentar.¹³¹ O direito de experimentação que lhes foi concedido em 2003 não questiona de modo algum esse monopólio, pois é sempre o Estado quem autoriza o lançamento de um experimento local, define seu escopo, controla sua aplicação e decide sua generalização ou seu abandono. O enquadramento estatal desenvolve-se também, ou sobretudo, no plano orçamental. A inscrição na Constituição do princípio da autonomia fiscal das coletividades territoriais não impediu a continuação do controle estatal sobre as receitas e as despesas locais desde meados dos anos 1990. Reformas sucessivas reduziram o poder fiscal das coletividades, cujos recursos dependem cada vez mais de transferências nacionais.¹³² Essa estrutura de financiamento permite ao Estado impor-lhes cortes orçamentais, o que fez congelando as suas dotações durante o período 2011-2013, reduzindo depois a sua assistência financeira a partir de 2014. Em um contexto de austeridade, o fortalecimento da autonomia local é, portanto, semelhante a uma “descentralização da escassez”,¹³³ deixando os governos locais responsáveis por ajustes dolorosos.

Para as coletividades territoriais, a extensão da autonomia jurídica e o endurecimento das restrições orçamentais têm andado, portanto, em paralelo. Esse duplo movimento aumentou a dependência dos atores territoriais de recursos excepcionais mobilizados para programas orientados para objetivos e ações definidos centralmente, apoiados por agências nacionais cujos orçamentos são atribuídos por meio de editais para apresentação de projetos que colocam em concorrência as

¹³¹ ROMAIN PASQUIER. *op. cit.*, 2012.

¹³² PATRICK LE LIDEC. La décentralisation, la structure du financement et les jeux de transfert de l'impopularité en France. In: PHILIPPE BEZES, ALEXANDRE SINÉ (dirs.). *Gouverner (par) les finances publiques*. Paris: Presses de Sciences Po, 2011. p. 149-192.

¹³³ YVES MÉNY, VINCENT WRIGHT (dir.). *Center-periphery relations in Western Europe*. London: Allen and Unwin, 1985.

coletividades, à semelhança do programa dos “Investimentos de futuro” iniciado em 2009. Após ter definido as cinco prioridades desse programa, dotado de 35 mil milhões de euros, o Estado repartiu esse orçamento por 10 agências nacionais, que lançaram mais de 50 editais para projetos. Estes se realizam todos segundo uma mesma estrutura: publicação de especificações que definem os objetivos e as ações elegíveis, o conteúdo das propostas esperadas e os critérios de seleção; elaboração dos projetos deixada à iniciativa dos atores locais; seleção nacional de um pequeno número de candidatos aprovados; assinatura de convênios especificando os programas de ações a serem executadas, o seu calendário e o seu plano de financiamento; criação de instrumentos de padronizados de monitoramento. O uso agora banalizado desse instrumento de alocação orçamentária apresenta, para o poder central, muitos interesses.¹³⁴ Os editais para projetos respeitam os princípios da autonomia comunitária e da subsidiariedade, uma vez que os projetos são desenvolvidos por iniciativa de atores locais. Em um período marcado pela austeridade e pela adoção de um referencial de espaço neoliberal que privilegia as questões da atratividade e da competitividade territorial, em detrimento do quadro de referência histórico para o planejamento do uso da terra destinado a reduzir as desigualdades territoriais,¹³⁵ os editais para projetos permitem ao Estado ser seletivo, para evitar a pulverização resultante da ação uniforme sobre o território e apoiar apenas um número limitado de projetos que respondam precisamente às prioridades nacionais. A alocação competitiva de recursos nacionais também incentiva a emulação, levando os atores territoriais a inovar para se distinguirem. Mas essa concorrência tem como principal efeito encorajá-los a cumprir as expectativas dos doadores, uma vez que a incerteza sobre os resultados da competição os incentiva a desenvolver projetos respeitando fielmente os objetivos definidos nas especificações nacionais ou mesmo a antecipar os critérios implícitos de seleção para maximizar suas chances de sucesso.¹³⁶ Enfim, como os projetos esperados devem demonstrar a mobilização de múltiplos atores e interesses em torno de uma estratégia comum, esse instrumento competitivo estimula a cooperação territorial e contribui para a constituição de territórios como atores coletivos. Porque é evidente para todos que, na ausência de um acordo entre as partes envolvidas na governança territorial, ou se esse acordo for reduzido a declarações de intenções que não sejam acompanhadas de um programa de ação compartilhada e de uma estrutura de gestão integrada, as suas chances de estar entre os vencedores do edital nacional seriam limitadas. Porque é seletiva – e quanto mais seletiva for –, a convocatória para projetos é um instrumento disciplinar, permitindo a um Estado com

¹³⁴ RENAUD EPSTEIN. La gouvernance territoriale: une affaire d’État. La dimension verticale de la construction de l’action collective dans les territoires. *L’Année sociologique*, v. 65, n. 2, p. 457-482, 2015.

¹³⁵ NEIL BRENNER. *New State spaces: urban governance and the rescaling of statehood*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

¹³⁶ JAMIE PECK. Austerity urbanism: American cities under extreme economy. *City*, v. 16, n. 6, 2012, p. 626-655. – ÉLÉANOR BRETON. Répondre à l’appel (à projets). Récits d’un apprentissage silencieux des normes de l’action publique patrimoniale. *Politix*, v. 1, n. 105, p. 213-232, 2014.

recursos limitados “liderar a conduta”¹³⁷ de atores locais que desenvolvem, com total autonomia, projetos e ações que vão ao encontro das prioridades centrais.

Ao contrário do que se possa pensar, a participação desses governos locais nesses torneios competitivos organizados pelo Estado não está condicionada à dimensão dos orçamentos diretamente envolvidos. Essa forma de governo a distância baseada na alocação competitiva de recursos estatais foi, de fato, ampliada com o uso de um segundo tipo de instrumento envolvendo recursos puramente honorários: marcas, prêmios, troféus e outras distinções territoriais, que são para as comunidades locais o que as medalhas honorárias são para os homens.¹³⁸ A semelhança dessas últimas, as marcas e troféus territoriais conferem recursos simbólicos aos quais as coletividades atribuem um grande valor, e que utilizam como sinais de distinção que permitem valorizar-se na concorrência interterritorial.¹³⁹ Essas recompensas, pelas quais o Estado atribui publicamente mérito a um território ou a um projeto aí desenvolvido, tiveram uma expansão recente e espetacular na instrumentação das políticas francesas, particularmente em campos de ação emergentes, marcados por uma frágil formalização de problemas e soluções, uma distribuição incerta de responsabilidades entre várias instituições e profissões, bem como uma falta de legitimidade e de recursos financeiros.¹⁴⁰ As marcas que certificam o cumprimento de normas que vão além dos requisitos regulamentares e dos preços utilizados para distinguir a excepcionalidade podem ser novamente consideradas como instrumentos de gestão das insuficiências orçamentárias, cujo funcionamento e efeitos são da mesma natureza que os das chamadas para a apresentação de projetos.

À imagem desses últimos, trata-se de instrumentos de incentivo apoiados em mecanismos competitivos, que permitem a um Estado que já não possui a autoridade e o dinheiro necessários para impor as suas prioridades e as suas soluções, nem sequer a competência necessária para as definir, pesar a distância nas agendas e nos projetos das coletividades. A preparação dos processos de candidatura, em um prazo limitado, exerce pressão sobre os atores territoriais. Incentiva-os a se tornarem atores coletivos e a desenvolverem projetos inovadores que respondam de forma exemplar às prioridades governamentais, e que possam ser recompensados como tal. Os

¹³⁷ MICHEL FOUCAULT. La “gouvernementalité”. In: *Dits et Ecrits III*. Paris: Gallimard, 1994. p. 635-657. — PETER MILLER; NIKOLAS ROSE. Governing economic life. *Economy and Society*, v. 19, n. 1, p. 1-31, 1990.

¹³⁸ OLIVIER IHL. *Le Mérite et la République: essai sur la société des émules*. Paris: Gallimard, 2007.

¹³⁹ A atratividade desses instrumentos simbólicos é tanto maior quanto são frequentemente associados a outros instrumentos de alocação orçamental. É o caso dos rótulos que podem ser associados a benefícios fiscais, e ainda mais dos prêmios e troféus que colocam as cidades vencedoras em uma posição favorável para influenciar o desenvolvimento de novas regulamentações e aceder a subsídios estatais.

¹⁴⁰ RENAUD EPSTEIN. Les trophées de la gouvernance urbaine. *Pouvoirs locaux*, v. 37, p. 13-18, 2013.

efeitos desses instrumentos vão além das cidades envolvidas no processo de criação de marcas ou do concurso. As distinções e certificações contribuem para os mecanismos de transferência da ação pública, favorecendo a circulação entre territórios de objetivos, técnicas ou instrumentos desenvolvidos em um determinado lugar. Ao distinguir uma ou poucas comunidades, o Estado as coloca como modelos para todas as outras, fornecendo-lhes tanto uma referência para a autoavaliação quanto inventários de “boas práticas” a serem atualizadas. A seleção, modelação e promoção de iniciativas locais permitem assim ao Estado enquadrar a circulação de objetivos, conhecimento, experiências e instrumentos entre territórios, cuja importância crescente na construção da ação pública subnacional tem sido demasiadas vezes analisada como um indicador da desnacionalização e da desestatização das políticas territoriais.¹⁴¹ O caso francês mostra, pelo contrário, que podem ser uma alavanca para restaurar a influência do Estado na governança territorial em um contexto de redistribuição dos recursos da autoridade política e da ação pública aos governos locais.

Por último, consideremos os indicadores de desempenho, que se propagaram com grande velocidade na ação pública francesa desde que a lei orgânica sobre as leis de finanças, aprovada em 2001, os colocou no centro do funcionamento do Estado. Ao recompilar as políticas estatais sob a forma de programas, organizados em torno de objetivos quantitativos, cuja realização é seguida de um ou mais indicadores de desempenho, essa lei orgânica visava aumentar a transparência e a eficiência da ação pública. Na ausência dos efeitos esperados na matéria,¹⁴² a sistematização dos indicadores de desempenho teve efeitos sensíveis nas relações entre os diferentes segmentos do Estado e, para além disso, as que mantêm com as coletividades e as outras instituições que participam na execução dos seus programas nos territórios. Porque os indicadores de desempenho, que servem de base a inúmeros dispositivos de *reporting*, de *monitoring*, de auditoria e de *benchmarking*, são portadores de poderosos efeitos centralizadores, como o demonstraram os trabalhos sobre as reformas do Estado na Grã-Bretanha.¹⁴³ Nesse país, o uso intensivo de indicadores de desempenho tem submetido as autoridades locais e os serviços públicos locais a fortes pressões verticais, provenientes tanto da recompensa (concessão de honras, autonomia e orçamentos adicionais para os mais eficientes), como da penalização (desonra pública, redução das dotações, até mesmo colocação sob supervisão).¹⁴⁴ Esses indicadores, definidos e acompanhados pelo Estado e pelas suas agências para controlar a implementação local dos seus programas,

¹⁴¹ VINCENT BÉAL, RENAUD EPSTEIN, GILLES PINSON. La circulation croisée. Modèles, labels et bonnes pratiques dans les rapports centre-périphérie. *Gouvernement et action publique*, v. 3, n. 3, p. 103-127, 2015.

¹⁴² JEAN-RENÉ BRUNETTIÈRE. Les objectifs et les indicateurs de la LOLF, quatre ans après... *Revue française d'administration publique*, v. 135, n. 3, 2011.

¹⁴³ PATRICK LE GALÈS. Performance measurement as a policy instrument. *Policy Studies*, v. 37, n. 6, p. 508-520, 2016.

¹⁴⁴ FLORENCE FAUCHER-KING, PATRICK LE GALÈS. *op. cit.*

não produziram efeitos tão radicais na França, mas tiveram um impacto significativo na determinação e hierarquização das prioridades locais e das condições da sua implementação. Por um lado, as exigências contínuas de *reporting* e as auditorias regulares organizadas pelas agências estatais incentivaram os atores locais a se concentrarem na evolução desses indicadores (e, portanto, na realização dos objetivos que estavam a comunicar), em detrimento de todos os outros. Por outro lado, esses indicadores foram utilizados para comparar o desempenho das diferentes cidades baseado em uma lógica de *benchmark*. Ao mostrar o atraso de algumas cidades, ou, pelo menos a diferença que as separa de outras cidades em termos dos critérios informados, as agências nacionais encorajaram os atores locais a se mobilizarem para recuperar o atraso, ao mesmo tempo que identificaram cidades de referência cujas “boas práticas” poderiam servir de modelo para elas a esse respeito. Tal como os convites à apresentação de projetos e rótulos, os indicadores de desempenho permitem ao Estado recuperar a capacidade de orientar políticas livremente desenvolvidas pelos governos locais, estimulando a concorrência e promovendo seletivamente as suas iniciativas.

Conclusão

Três lições principais podem ser tiradas deste capítulo. Em um nível empírico, mostra uma dinâmica da ascensão dos governos locais na ação pública francesa. Desde as primeiras leis de descentralização, no início da década de 1980, várias ondas de reformas institucionais fortaleceram a autonomia e as competências das autoridades locais, nas quais o Estado delegou plena responsabilidade pela definição, implementação e coerência de um número crescente de políticas públicas. Mas a retirada do Estado dessas políticas não levou a um desaparecimento, ou mesmo necessariamente a uma redução, do controle estatal sobre a ação pública local. Pelo contrário, permitiu a um Estado reconstituído renovar os seus instrumentos de intervenção nos territórios, por meio dos quais adquiriu novas capacidades para orientar as políticas prosseguidas pelos governos locais. Essa intervenção territorial já não consiste na aplicação uniforme das normas nacionais, nem na negociação local das modalidades de implementação das políticas nacionais de acordo com os projetos desenvolvidos pelas autoridades locais. É o resultado de uma variação subnacional seletiva dos programas estatais, baseada em instrumentos competitivos que incentivam as autoridades locais a desenvolver soluções *ad hoc* para operacionalizar os objetivos nacionais. A seleção e modelagem de experiências locais consideradas exemplares permitem ao Estado estimular processos de imitação e, portanto, padronização baseados nas iniciativas dos territórios-modelo, pela circulação de suas “boas práticas” ou por sua transcrição em padrões nacionais.

O segundo ensino diz respeito à evolução das abordagens privilegiadas nos trabalhos franceses de sociologia da ação pública local, em ligação com as transformações dessa última. A perda da centralidade estatal na ação pública local após a descentralização

no início dos anos 1980, seguida pela reafirmação dessa centralidade como resultado das reformas inspiradas no novo gerencialismo dos anos 2000, tem sido refletida nas análises científicas. As análises da ação pública local, desenvolvidas pelos sociólogos das organizações nas décadas de 1960 e 1970, focalizaram o aparato administrativo do Estado, responsável pela implementação local das decisões centrais. Elas se tornaram obsoletas como resultado de leis de descentralização que levaram à emergência de poderes locais emancipados do controle estatal. Essa ruptura teve repercussões no trabalho dos especialistas da ação pública local, que abandonaram as abordagens Estado-cêntricas do passado em favor de abordagens pluralistas, considerando as interações entre os múltiplos atores da governança territorial. Assim, o Estado tem sido gradualmente relegado à periferia das agendas de pesquisa sobre a ação pública local, na medida em que sua retirada territorial se acelerou nos anos 2000 com o aprofundamento da descentralização e das reformas administrativas. A reintrodução do Estado na sociologia da ação pública local, observada nos últimos anos, é ainda mais marcante.

A terceira lição, que é sem dúvida a principal, pode ser tirada dos trabalhos franceses sobre a sociologia da ação pública local, diz respeito à estruturação das relações entre os níveis de governo e os mecanismos de centralização política. Como mostrado nas páginas anteriores, a descentralização pode levar a uma redução das capacidades de ação local do governo central e contribuir para o seu fortalecimento. No caso francês, o empoderamento dos governos locais em relação ao Estado nas últimas décadas foi ampliado mais recentemente por um fortalecimento recíproco do poder central em relação às autoridades locais. Porque as reformas inspiradas no novo gerencialismo que recompuseram o aparelho administrativo do Estado levaram a uma desintegração territorial desse último. Desvinculado dos interesses defendidos pelos atores locais e das contingências da implementação de políticas públicas, o Estado pode, portanto, contar com a capacidade de iniciativa dos governos locais, cuja conduta conduz por meio de instrumentos disciplinares. Essa evolução das relações entre níveis de governo, que não é específica do caso francês, suscita novas questões de investigação que começam agora a ser exploradas, sobretudo no que diz respeito ao alcance de uma forma de governo a distância cuja efetividade e, sobretudo, sua eficácia variam em função dos territórios e setores,¹⁴⁵ e mesmo entre programas dentro do mesmo setor.¹⁴⁶

¹⁴⁵ CLAIRE DUPUY, JULIE POLLARD. A dethroned king? The limits of State infrastructural power in France. *Public Administration*, v. 92, n. 2, p. 359-374, 2014. – RÉMI DORMOIS. L’agencification: opportunité ou contrainte pour renforcer la capacité d’action politique des villes? Le rapport à l’ANRU et à l’ANAH dans la conduite de la politique de renouvellement urbain à Saint-Etienne (2003 – 2015). *Métropoles*, v. 18, 2016. – CRESPIY CÉCILE, SIMOULIN VINCENT. *op. cit.*

¹⁴⁶ EMMANUEL NÉGRIER, PHILIPPE TEILLET. La réforme de l’État culturel local. Reconcentration instrumentale ou “contrôle orienté”? *Sciences de la société*, v. 90, p. 76-91, 2013. – VINCENT BÉAL. *Les politiques du développement durable. Gouverner l’environnement dans les villes françaises et britanniques (1970-2010)*. Thèse de Science politique. Université Jean Monnet de Saint-Étienne, 2011.