



O "préfet"

Por Olivier Philip*

Até recentemente, a França foi um país centralizador em que as decisões eram tomadas basicamente em Paris e aplicadas no conjunto do território por representantes nomeados pelo Estado. Em parte é ainda o que sucede, mas houve uma mudança de vulto, sobretudo a partir de 1982.

Histórico

O "préfet" é uma instituição especificamente francesa criada por Napoleão. Vem a ser o sucessor do intendente dos reis da França, incumbido de dar cumprimento às ordens do rei na província. Foi Richelieu quem ampliou, no século XVII, o número dos intendentes, conferindo-lhes um poder absoluto nas províncias. Este sistema prevalece, em suas linhas gerais, até a Revolução.

No dia 22 de dezembro de 1789, a Assembléia Constituinte cria 83 departamentos¹, cada qual com uma assembléia e um executivo de 8 membros. Deixa de haver então um representante do poder central. A assembléia departamental tem atribuições administrativas isentas de controle, mas deixa de existir em abril de 1793, permanecendo apenas os representantes do povo oriundos do comitê revolucionário.

Após o período intermediário em que um comissário representa o governo, é em 1800 que assistimos à criação do "préfet" por Bonaparte.

O objetivo dos constituintes de 1789 havia sido criar uma administração local eleita que fosse mais simples, mais justa, mais próxima dos cidadãos e exercendo um mínimo de atribuições. O "préfet" de Bonaparte, pelo contrário, "administra sozinho seu departamento".

Até meados do século XIX, o "préfet" detém sozinho os poderes de Estado,

apesar da existência de uma assembléia departamental, o conselho geral, cujas atribuições são limitadas e exercidas com a concordância do "préfet".

A partir do fim do século XIX, o conselho geral vai aos poucos sendo dotado de competências próprias, mas continua dependendo do assentimento do "préfet" às decisões tomadas. Com a evolução dos acontecimentos, novas competências são gradativamente atribuídas ao conselho geral, entre as quais a possibilidade de votar um orçamento e cobrar impostos. Ele se exime também da necessidade de autorização do "préfet" em determinadas decisões. Mas até 1982 o "préfet" continua sendo o executivo do departamento, cabendo-lhe elaborar e executar o orçamento.

Nenhum dos regimes experimentados pela França colocou em questão a existência da função do "préfet". Isso facilitou a evolução e a modernização da administração; o êxito das iniciativas dos ministros foi favorecido pelo fato de terem à sua disposição representantes nomeados e passíveis de destituição por decisão do Conselho de Ministros.

O "préfet" em 1980

Considerando-se essa longa evolução, qual é em 1980 o papel do "préfet"?

Ressalvado o respeito às leis e aos regulamentos, o departamento tem competências próprias, particularmente no campo sanitário e social, no das infraestruturas, na ajuda às pequenas comunas, nos transportes – especialmente os escolares –, no meio ambiente e nos esportes. Mas sua liberdade é limitada pela necessidade de obter a participação financeira do governo para a concretização de suas atribuições, sobretudo no terreno sanitário e social, embora a assembléia tenha competência para cobrar certos impostos.

O "*préfet*" continua sendo o executivo do departamento. Mas se no início do século XX isso ainda significava que podia impor seu ponto de vista, o mesmo não se dava às vésperas da reforma de 1982. Com efeito, o "*préfet*" deve submeter a votação o orçamento que elabora, e cada vez mais as assembleias departamentais valem-se desse poder não para rejeitá-lo, mas para participar de sua elaboração, para exercer influência nas decisões, e o "*préfet*" deve negociar para conseguir uma votação favorável. O "*préfet*" discute seu projeto de orçamento com o presidente, a comissão de finanças e certas personalidades, de tal modo que prevalece uma certa co-gestão, uma colaboração, uma gestão mista _ numa palavra, um esboço de descentralização, que varia segundo os departamentos.

Mas se deixou de ser todo-poderoso como executivo da coletividade departamental, representando ao mesmo tempo o poder central e o departamento, o "*préfet*" exerce a influência do governo central com autoridade e eficácia.

A reforma de 1982

A reforma de 1982 é uma obra de descentralização e desconcentração. **"Descentralizar" é transferir competências do Estado a autoridades políticas locais eleitas.** O Estado deixa de ter qualquer poder no que tange às competências transferidas. **"Desconcentrar" significa que o Estado transfere alguns de seus poderes a seus representantes locais.** Não se trata de uma perda de poderes, mas de uma modificação da organização interna do Estado.

A diferença é notável, pois uma competência descentralizada é assumida por seu beneficiário, que é uma autoridade política apta a fazer cumprir a decisão tomada pelo legislador. Em contrapartida, as competências transferidas ao "*préfet*" são submetidas ao poder hierárquico, vale dizer, à possibilidade de que um ministro dê ordens.

Leis promulgadas em 1982 e 1983 configuraram uma nova repartição das competências entre o Estado, a região, os departamentos e as comunas. Posteriormente, outros documentos legais viriam ampliar ainda mais as competências próprias do departamento. O "*préfet*" perdeu portanto uma parte de sua competência sobre certas decisões anteriormente tomadas pelo

Estado, particularmente no que diz respeito à implantação e à administração dos colégios, à ação sanitária e social, aos investimentos esportivos, ao meio ambiente, aos serviços de combate a incêndios, aos transportes, etc.

Se as leis de 1982 e 1992 acresceram às competências das assembleias departamentais certas atribuições do poder central, o essencial da reforma, a nível político, resulta da transferência do poder executivo ao presidente do conselho geral. Agora é ele quem prepara e executa as decisões da assembleia departamental, particularmente o orçamento. O representante do governo já não pode intervir na gestão das competências do departamento.

O departamento deixou de receber subvenções do governo para projetos de sua competência – o que também constituía um elemento de influência do "*préfet*". Hoje o poder central atribui aos departamentos uma verba global para os equipamentos e outra para o funcionamento. A assembleia departamental tem liberdade para utilizar os créditos.

Paralelamente à descentralização, o governo, empenhado em impedir que ela prejudicasse a influência de seu representante no departamento e em tornar as decisões mais próximas da população, decidiu promover uma política de desconcentração administrativa, reforçando a autoridade do "*préfet*", funcionário do governo.

Hoje os representantes do poder central nos departamentos dirigem os serviços locais dos diferentes ministérios. Só escapam a esta regra as autoridades militares, os serviços judiciais, a educação nacional, a inspeção do trabalho e as questões envolvendo impostos. Todos os demais serviços estão submetidos à autoridade hierárquica do "*préfet*", que de direito preside todas as comissões administrativas e tem competência exclusiva para efetuar os gastos do governo em seu departamento.

O "*préfet*" pode delegar sua assinatura aos diretores departamentais, mas esta delegação deve mencionar claramente a(s) competência(s) delegada(s).

Nesse contexto de competências ampliadas, o "*préfet*" continua, como anteriormente, à disposição do governo que o nomeia e que pode substituí-lo se julgar necessário.

Se, por um lado, ele deve respeitar a competência dos representantes departamentais eleitos, o "*préfet*" também está na obrigação de impedir que eles se sobreponham às competências do governo, o que evidencia que a descentralização e a desconcentração exigem um equilíbrio às vezes difícil de alcançar.

O controle de legalidade

Embora o "*préfet*" já não exerça qualquer controle contingencial sobre as decisões dos conselhos gerais no exercício de suas competências, ele desempenha um papel de controle da legalidade, tendo o poder de confiar ao tribunal qualquer decisão que considere ir de encontro à lei, cabendo neste caso a decisão ao tribunal.

Isso confere ao "*préfet*" uma certa influência sobre as competências descentralizadas, pois ele pode apresentar suas observações ao presidente da assembleia departamental, deixando claro que em sua opinião existe um problema de legalidade. Tem lugar então um diálogo sobre a redação do texto, para evitar seu envio ao tribunal. Mas quem decide é o presidente, que pode apoiar-se na decisão do tribunal. A idéia é que o "*préfet*" não deve ser capaz, no exercício do controle de legalidade, de restabelecer um controle sobre as decisões tomadas pelo departamento no exercício de suas atribuições.

Ele não pode apresentar um recurso num determinado caso e deixar de apresentá-lo em outro caso idêntico: a lei deve ser a mesma para todos. Pode criar-se assim uma situação delicada, quando o presidente da assembleia é ministro ou membro influente da oposição. É preciso tato e diplomacia, mas o respeito a este princípio, após alguns anos de hesitação, acabou por se impor.

O "*préfet*" exerce as relações públicas do governo

Por suas atribuições, o "*préfet*" tem a possibilidade de conhecer muitas coisas que muitos sabem tanto quanto ele, mas apenas parcialmente. Dessa maneira, à parte o estabelecido nos textos jurídicos, ele desempenha em seu departamento o papel de "responsável pelas relações públicas do governo".

Cabe a ele informar sobre a política governamental e explicá-la. Estamos aqui

no limiar da política, e é assim que as coisas são às vezes encaradas. Mas não é exatamente assim, pois a lei é válida para todos, e é natural que sua aplicação seja explicada aos dirigentes locais e à opinião pública. Embora lhe caiba defender uma lei votada pelo Parlamento, o "*préfet*", para salvaguardar sua autoridade, deve em contrapartida ser prudente, eximindo-se por exemplo de fazer propaganda de um simples projeto de lei – algo que certos políticos ainda não souberam compreender.

Se, por um lado, é necessário explicar a política governamental, por outro convém também **informar o governo**: trata-se de expressar as reações causadas por sua política, desvinculando-as das emoções imediatas e promovendo uma análise adequada para distinguir o principal e o secundário. Ter de dizer a verdade ao governo, ainda que ela seja desagradável, é uma atribuição importante. Este é o primeiro dever do representante do Estado.

O "*préfet*" é responsável pela ordem pública

O "*préfet*" é o homem da manutenção da ordem. Tratando-se da expressão da autoridade do Estado em todo o seu vigor – sua soberania –, trata-se, para ele, de uma missão essencial. É necessário um líder que, em caso de perturbação, garanta pessoalmente a direção das operações sob sua responsabilidade. Por isso é que **a polícia e a "gendarmaria" ficam sob sua autoridade**. Cabe a ele autorizar ou proibir uma manifestação.

Mas a ordem pública não é apenas a tranqüilidade pública, mas também a segurança civil, ou seja, a proteção das pessoas e dos bens em relação aos riscos naturais, industriais, tecnológicos e acidentais. É também a luta contra a delinqüência e sua prevenção. O "*préfet*" é responsável por todos esses aspectos.

É neste sentido que o "*préfet*" deve preparar os serviços do Estado em seu departamento para qualquer eventualidade, em particular a gestão de acidentes graves e das conseqüências das catástrofes naturais. Aos olhos da opinião pública, é ele que deverá prestar contas.

O "préfet" de região

Acima dos "préfets" de departamento há um "préfet" de região, agrupando cada região de 2 a 8 departamentos². Esse alto funcionário não é entretanto seu superior hierárquico, embora exerça poderes administrativos, o que lhe confere uma certa autoridade sobre eles. O governo tem um só representante oficial: o "préfet" em seu departamento.

O "préfet" de região acumula sua função com a de "préfet" do departamento na capital da região. Em relação à assembleia regional, ele desempenha o mesmo papel que o "préfet" de departamento em relação ao conselho regional. É a ele que cabe o controle de legalidade. Tem a mesma autoridade sobre os diretores regionais que um "préfet" de departamento sobre os diretores departamentais. Desempenha um papel de coordenação e instigação, cabendo-lhe igualmente distribuir os créditos do Estado entre os "préfets" dos departamentos de sua região.

Ele reúne as informações e prepara as propostas úteis para a elaboração da política nacional, transmitindo aos ministros suas sugestões a respeito. Deve ainda tomar toda iniciativa capaz de favorecer o desenvolvimento econômico e social de sua região, no contexto da política de desenvolvimento territorial do governo. É ele que promove a coordenação necessária à promoção das políticas nacionais.

Desde a descentralização de 1982, o conselho regional exerce suas novas competências nos terrenos da formação profissional, dos investimentos, do ensino secundário, das infraestruturas de comunicação, da cultura, do turismo e do meio ambiente _ não raro, por sinal, em ligação com as comunas e os departamentos.

O "préfet" de região desempenha um papel importante na gestão dos créditos europeus destinados a sua circunscrição. Ele prepara os dossiês com as coletividades locais envolvidas, dá sua opinião ao governo, comunicando-a a Bruxelas, e fiscaliza a boa utilização dos créditos concedidos. Esse papel reforça sua autoridade nas regiões passíveis de receber fundos estruturais europeus.

O "préfet" de região tornou-se um representante da Comunidade Europeia em sua região, em especial no que diz respeito à preparação dos dossiês e seu

acompanhamento (reestruturação industrial, desenvolvimento rural, atraso de desenvolvimento). Cada vez mais ele é solicitado a verificar o respeito da regulamentação europeia. O "préfet" de região preside o comitê de acompanhamento dos projetos europeus, às vezes atuando como co-presidente ao lado do presidente do conselho regional. Cada vez mais as autoridades de Bruxelas entendem-se diretamente com ele e os funcionários europeus o procuram. O Governo não se mostra favorável à tendência a tornar o "préfet" um representante da Europa, pois a autoridade central quer conservar suas prerrogativas nas relações com a União Europeia.

Do papel de comando do "préfet"

Trata-se não apenas de aplicar as leis e fiscalizar sua aplicação como também de respeitar seu espírito e fazer com que seja respeitado. Só o "préfet" pode desempenhar esse papel. Um exemplo: interpretar uma circular da administração central que acaso tente aplicar o texto jurídico de forma discutível.

Os textos não são o mais importante, na medida em que a função do "préfet" é um sistema de comando e liderança exercido pela autoridade pessoal do "préfet" e por sua autoridade sobre os representantes dos diferentes ministérios do departamento. Ele deve ser capaz de estar à altura dos acontecimentos, enfrentando as exigências de qualquer situação que requeira o exercício da autoridade. Deve resolver problemas, conflitos, promover o entendimento entre dirigentes administrativos, econômicos e sociais. Com **um papel de mediador**, deve ele ser um traço de união, um artesão da unidade, um redutor de tensões.

Em suma, o "préfet" deve resolver os problemas que se apresentam, o que pode implicar assinar algo que ninguém quer assinar, interpretar este ou aquele regulamento de aplicação de uma lei, ainda que simplesmente para resolver um problema humano ou impor a equidade no terreno jurídico. Naturalmente, a decisão deve estar de acordo com o direito, senão em sua literalidade, pelo menos em seu espírito. Só o "préfet" pode assumir e desempenhar esse papel.

Esta função implica portanto a capacidade de assumir o comando. É necessário saber impor-se, assumir a autoridade e exercê-la

como uma magistratura moral, tanto mais frágil por estar constantemente em confronto com os desafios do cotidiano. Mas é também isso que faz o interesse e a grandeza da função.

Evolução das relações entre Estado e coletividades

Pela lógica das coisas, cada coletividade (Estado ou poder central, regiões, departamentos, comunas) deveria financiar suas respectivas competências com seus próprios recursos, derivados de seus próprios impostos.

Não é o que acontece, pois se por um lado o Estado não financia o que não é de sua competência, por outro ele exige que as coletividades locais participem do financiamento de suas próprias competências, particularmente no que diz respeito aos contratos de planejamento entre o Estado e as regiões. Um exemplo: as coletividades locais mais empenhadas em desenvolver suas redes rodoviárias assumiram o encargo de 50% das despesas requeridas pelas rodovias nacionais. Contribuíram também para o plano Universidade 2000 e o plano U3M (Universidade do 3º Milênio), visando à construção de instalações universitárias e de pesquisa, embora o ensino superior seja da exclusiva competência do Estado. Tanto no terreno das rodovias quanto no das instalações universitárias, ocorrem às vezes excessos da parte das regiões e dos departamentos, o que tende a favorecer as coletividades mais ricas.

As limitações financeiras levaram o Estado a buscar cada vez mais formas de complementação financeira para concretizar suas próprias iniciativas. Isso contribuiu entretanto para o aumento dos impostos locais; por outro lado, esses financiamentos cruzados dão origem a problemas de confusão de responsabilidades. Tanto ao nível regional quanto ao nível departamental, a tarefa do "préfet", representante do Estado, é com isso dificultada, pois ele se vê na obrigação de solicitar financiamentos para projetos da competência do Estado. Espera-se que a limitação desses financiamentos cruzados venha a constituir um elemento importante a necessária reforma do Estado.

Certas questões poderiam ser levantadas quanto às relações entre um "préfet", que representa o governo central, e os dirigentes

localmente eleitos que não sejam da mesma tendência política. Globalmente, no entanto, isto não impede um trabalho em comum. Os políticos locais sabem que o "préfet" representa um governo escolhido por sufrágio universal, e por sua vez o representante do Estado tem consciência de que, embora não esposem a mesma tendência política que o governo, os dirigentes locais também são designados pelo sufrágio universal e devem ter liberdade para tomar suas decisões no contexto das atribuições que lhes são conferidas pela lei. Com base nesse reconhecimento recíproco é que as reformas de 1982 sobre a descentralização e a desconcentração conquistaram o terreno da prática e funcionam satisfatoriamente, não obstante certas dificuldades em sua aplicação.

***Olivier Philip** foi "préfet" da região de Ilha-de-França.

As opiniões expressas neste artigo são da exclusiva responsabilidade do autor.

Bibliografia

Association du Corps Préfectoral,
"Histoire du ministère de l'Intérieur de 1790 à nos jours",
Revue administrative – 1983

Albertini (J-B.),
La déconcentration, Économica - 1997
Bernard (P.), Le préfet de la République,
Économica – 1992

Gleizal (J-J.),
Le retour des Préfets, Presses universitaires
de Grenoble (PUG) – 1995

Notas:

1. Atualmente 95, com os departamentos do ultramar e a Córsega.
2. Existem 21 regiões na França metropolitana.