À descoberta da sociedade civil regional: Os parceiros sociais, agentes das políticas regionais financiadas pela União Europeia

In search of regional civil society: social partners, agents of regional policies funded by the European Union

La découverte de la société civile régionale : les partenaires sociaux, agents des politiques régionales financées par l'Union Européenne

Elisabeth Dupoirier

Tradutor: Maria Benedita Bettencourt

Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/rccs/777>

DOI: 10.4000/rccs.777

ISSN: 2182-7435

Editora

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

Edição impressa

Data de publicação: 1 Junho 2007

Paginação: 11-35

ISSN: 0254-1106

Referência eletrónica

Elisabeth Dupoirier, « À descoberta da sociedade civil regional: Os parceiros sociais, agentes das políticas regionais financiadas pela União Europeia », *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 77 | 2007, colocado online no dia 01 outubro 2012, criado a 22 abril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rccs/777> ; DOI : 10.4000/rccs.777

ELISABETH DUPOIRIER

À descoberta da sociedade civil regional: Os parceiros sociais, agentes das políticas regionais financiadas pela União Europeia¹

A presença de interlocutores da sociedade civil junto da acção pública é estimulada pelas normas europeias, que reforçam o papel dos “parceiros sociais” nos vários patamares da governação. Para as regiões francesas, a possibilidade de associar às suas políticas a *expertise* e representatividade social dos grupos de interesse constitui um meio importante de legitimação e eficácia. O contexto regional é, todavia, pouco atractivo para os representantes da sociedade civil. Estes, com dificuldade em conciliar posições nos territórios e inibidos pela complexidade dos programas comunitários, preferem apostar no percurso institucional tradicional, privilegiando o relacionamento com o Estado e os departamentos. As regiões, por outro lado, vêem a nível territorial os parceiros sociais virar-se mais para as aglomerações urbanas.

1. Introdução

O Livro Branco publicado pela Comissão Prodi, em 2001, para lançar o debate sobre a reforma da governação europeia interroga-se sobre os meios de corrigir o “défice democrático” que retarda a integração europeia, não obstante a expansão das actividades da União. Partindo do diagnóstico de uma relação entre a insuficiente participação dos agentes não estatais e a fraca difusão do sentimento de pertença à União entre as populações, a Comissão recomenda um melhor envolvimento da sociedade civil e dos agentes regionais e locais, que considera “refreados” nas suas iniciativas de acção pelos agentes estatais de numerosos países. O Livro Branco consagra assim, nomeando-os, um certo número de grupos cujo carácter representativo de interesses tidos como legítimos no seio da União se reconhece. Entre eles, as organizações patronais e sindicais beneficiam de uma menção especial, em virtude do seu “papel e impacto particulares” nas políticas de

¹ Comunicação apresentada no Colóquio “Os usos políticos da sociedade civil”, no Laboratório de Sociologia da Acção Pública, Faculdade de Direito, de Ciência Política e de Gestão de La Rochelle, 13-14 de Outubro de 2006.

ajuda ao desenvolvimento e de coesão social (C.E., 2001: 28). Mais precisamente, os “parceiros sociais” são especificamente citados como agentes das políticas subsidiadas pelos fundos estruturais europeus e incentivados a “fazer uso das competências que o Tratado de Nice lhes confere para estabelecer acordos voluntários”. Os seus papéis na elaboração de uma “boa governação” que “reforce os princípios de proporcionalidade e subsidiariedade” são apresentados como distintos e complementares dos desempenhados pelos agentes públicos a nível nacional e regional (*ibid.*).

No caso francês, a aplicação das recomendações da Comissão de Bruxelas coloca a questão da existência e da consistência de uma sociedade civil organizada em todos os planos em que se exerce a acção pública, e muito particularmente no plano regional. Não é por acaso que os trabalhos recentes que permitiram actualizar os conhecimentos sobre as interacções entre sociedade política e sociedade civil, nomeadamente no que respeita aos grupos de interesse, deixam de lado o exame das cenas regionais.² Em virtude de uma definição territorial de origem puramente artificial, as regiões francesas são, salvo raras excepções, “formas vazias”, desprovidas de qualquer preexistência de uma sociedade regional, no sentido de uma população consciente de partilhar uma história, uma cultura e interesses comuns ou, menos ainda, de formar uma “comunidade de destino” fundada sobre a sua pertença territorial (Dupoirier, 1998a).

Nestas condições, interrogarmo-nos sobre o papel da sociedade civil no âmbito regional, enquanto agente das políticas de desenvolvimento económico e de coesão social financiadas pelos fundos estruturais europeus, equivale a discutir duas questões.

- A primeira questão é saber em que medida políticas voluntaristas provenientes do Estado e da União Europeia, que prescrevem novos instrumentos de acção pública no tocante a estruturas e a normas processuais (Duran e Thönig, 1996), podem conduzir ao aparecimento de novos agentes que assumam a figura de representantes de interesses territorializados e os papéis decorrentes desse estatuto.
- A segunda questão é saber se a forma como estes novos agentes usam politicamente os papéis que lhes são oferecidos corresponde às expectativas da UE em matéria de interacção entre agentes públicos e privados, no seio de uma parceria de nível regional (C.E., 2001: 23).

² Ver, nomeadamente, o recente dossier da *RFSP* (*Revue Française de Science Politique*) consagrado ao tema “La transformation des groupes d’intérêt en France” e, em especial, Grossman e Saurugger (2006a).

E, sobretudo, se podemos identificar sinais de que as práticas observadas contribuem para instalar mais duradouramente estes agentes económicos e sociais nos papéis de representantes de uma sociedade civil organizada de nível regional.

Para discutir estas duas questões, vamos apoiar-nos no contributo original que, sobre este tema, nos trouxe uma investigação empírica financiada pela União Europeia. Esta investigação incide sobre a participação da sociedade civil organizada na elaboração e implementação das políticas europeias de desenvolvimento territorial e coesão social financiadas pelo terceiro programa de fundos estruturais 2000-2006.³ Para estas políticas, o nível regional é, com efeito, o indicado pela Comissão para aplicar os princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade. A focalização da análise sobre os grupos de interesse enquanto representantes da sociedade civil regional organizada justifica-se pelo facto de em França, como na maioria dos outros países da União, o desenvolvimento económico ser considerado por todas as categorias de agentes como a ponta de lança do desenvolvimento territorial e da correcção das desigualdades sociais. Vamos considerar aqui uma definição de grupos de interesse correspondente aos papéis que os textos da Comissão de Bruxelas lhes atribuem, ou seja, organizações que procuram representar no espaço público os pontos de vista de agentes que actuam na esfera económica e social e, ao mesmo tempo, influenciar os poderes públicos num sentido favorável aos seus interesses (Grossman e Saurugger, 2006b).

Este artigo visa, por conseguinte, submeter à prova de uma análise regional instrumentos conceptuais concebidos e utilizados para dar conta das interacções entre poderes públicos e grupos de interesse nas políticas públicas de nível nacional. O conceito de intercâmbio político foi escolhido para operacionalizar a problemática acima apresentada e conduzir a análise das interacções observadas no terreno regional.

³ O programa de investigação tem por título “Sociedade civil organizada e governação europeia”. A investigação centrou-se na condução do terceiro programa de fundos estruturais (2000-2006), relativo às ajudas decorrentes do Objectivo 2 em doze países da União Europeia. Em França, os estudos empíricos processaram-se em três regiões escolhidas pelas suas características – geográficas, demográficas, económicas – diversificadas em relação aos padrões das regiões francesas: a Aquitânia, a Alsácia e a Córsega. Em cada uma destas regiões, foram ouvidos, em conversas semi-dirigidas, agentes políticos, administrativos e associativos que participaram na elaboração e implementação das políticas territoriais subsidiadas por Bruxelas com a ajuda de fundos estruturais. Essas conversas foram complementadas por entrevistas feitas em Paris e em Bruxelas a representantes de estruturas associativas, de cargos electivos, de serviços do Estado. No total, três dezenas de entrevistas foram realizadas por Odette Tomescu-Hatto e por mim própria. O grupo de investigação reuniu doze universidades pertencentes a países membros da União Europeia, sob a coordenação do professor Carlo Ruzza e da Universidade de Trento.

Entre as numerosas teorias do intercâmbio – económico, social e político⁴ – referir-nos-emos aqui, mais particularmente, à desenvolvida pelos adeptos da análise sistémica, e muito em especial David Easton, que considera o intercâmbio um meio de regulação dinâmico das relações do sistema político com o seu meio (Easton, 1965). Ainda segundo Easton, o sistema político, para estabelecer e manter a sua legitimidade, precisa de um apoio difuso que só pode conseguir mediante relações de influência recíproca, no âmbito das quais apoios específicos do meio circundante são trocados por recompensas do sistema político, não apenas materiais, mas também simbólicas, ou expressas em valores raros: prestígio e, sobretudo, acesso ao poder. O intercâmbio é assim concebido como um processo dinâmico de cooperação entre agentes em que cada um persegue o seu interesse próprio, permitindo simultaneamente que o outro aumente as suas possibilidades de aceder, por essa atitude de cooperação, ao bem que ambiciona. Este intercâmbio cooperativo constitui uma alternativa às relações de autoridade entre agentes. Reportando-o ao caso aqui em análise, podemos pôr a hipótese de que o intercâmbio especializado, no âmbito regional, entre agentes sociais e agentes políticos saídos da descentralização será tanto mais atractivo, para uns e para outros, quanto estas duas categorias de agentes estariam interessadas em aumentar o seu recente e modesto capital de recursos frente a um Estado solidamente regionalizado. Os parceiros sociais, pouco ou mesmo nada organizados no âmbito das regiões antes das leis de 1982, estão mal preparados para estabelecer o seu poder de influência sobre agentes públicos de recursos institucionais e financeiros limitados frente ao “Estado regional”. O intercâmbio cooperativo seria não só um meio de enriquecer a curto prazo as insuficientes reservas de recursos, mas também de produzir uma relação de confiança entre agentes do mesmo nível, facilitando a emergência de coligações em torno de um bem comum: o interesse do território regional.

Vamos começar por examinar os quadros estruturais do intercâmbio no âmbito regional tal como o Estado central e as autoridades europeias contribuíram para os configurar (2.). Examinaremos em seguida os objectivos, o conteúdo e a natureza do intercâmbio cooperativo entre agentes sociais e agentes públicos no âmbito regional, tal como o estudo empírico os observou (3.). E poderemos, por último, interrogar-nos sobre a realidade da cooperação entre sociedade política e sociedade civil, tal como a Comissão de Bruxelas a prescreveu (4.).

⁴ Para uma boa síntese das abordagens teóricas, ver, em especial, Cleays e Frogner, 1995. Um dos textos que contribuem para esta obra aplica a teoria do intercâmbio às relações entre níveis de poder (Loeb-Mayer, 1995).

2. Transformação da acção pública e estabelecimento dos quadros de intercâmbio político no âmbito regional

Foram as leis da descentralização de 1982 que iniciaram o processo de transformação das condições da acção pública centralizada para a aproximar dos territórios. Cingindo-nos aqui ao novo escalão regional, temos de avaliar até que ponto os novos instrumentos – mecanismos institucionais, normativos e processuais – da acção pública vão constranger o jogo dos parceiros sociais chamados a juntar-se aos agentes políticos e administrativos das políticas públicas (Lascoumes e Le Galès, 2004). Veremos em seguida como é que este sistema limitativo se declina no quadro de uma política muito “técnica” – a implementação dos programas de ajuda ao desenvolvimento económico por meio dos fundos estruturais europeus.

2.1. Novos valores e transformação dos quadros da acção pública

A decisão de regionalizar o país, tomada em 1982 por François Mitterrand e pelos socialistas, inscrevia-se numa vontade de evolução do modelo de acção pública centralizada, de que se contestava a capacidade para assegurar eficazmente a modernização dos territórios (Dupoirier, 1998b). A reforma tinha também por ambição criar condições para uma revitalização da democracia local.

A criação dos Conselhos regionais eleitos por sufrágio universal, o significativo alargamento das competências confiadas aos eleitos das novas assembleias descentralizadas e o abrandamento da tutela exercida pelo prefeito⁵ sobre as decisões dessas assembleias iriam, supostamente, despertar novas vocações políticas entre os novos estratos sociais que desejavam “viver e trabalhar na região”⁶.

Esta vontade de abertura da sociedade política completava-se com a vontade de associar à acção regional representantes da sociedade civil. As antigas assembleias consultivas (CODER e depois CES) que, desde os anos sessenta, organizavam a representação das forças económicas e sociais junto dos prefeitos, eram mantidas sob o nome de Conselhos Económicos e Sociais Regionais (CESR) e os seus estatutos consolidados junto da assembleia política deliberante. Através desta institucionalização da representação dos interesses regionais, o legislador francês reconhecia o papel da sociedade civil organizada enquanto agente do desenvolvimento regional, tanto no

⁵ Representante do poder executivo central que dirige um departamento, circunscrição administrativa do território francês. [N.T].

⁶ Slogan dos partidos e movimentos que se reclamavam da “segunda esquerda” socialista e se batiam por preocupações com a defesa da qualidade de vida. No que respeita a este ponto da renovação das elites políticas locais, as esperanças só parcialmente foram satisfeitas (Dupoirier, 1995).

seu papel de representante do pluralismo dos interesses territoriais como no de especialista chamada a alimentar as reflexões dos agentes decisórios descentralizados e desconcentrados.⁷ E isto segundo modalidades que, apesar de consultivas, eram todavia obrigatórias para um certo número de actos importantes que condicionam o desenvolvimento das políticas territoriais, como o plano regional, o orçamento, a preparação do Plano Estado-Região e também a do Documento Único de Programação, à qual voltaremos no decorrer desta análise. Compreende-se que hoje, fortalecidos por estas prerrogativas, os CESR se apresentem como “a expressão organizada da sociedade civil regional” ou, ainda mais explicitamente, como a “expressão de todos estes agentes económicos e sociais reunidos numa assembleia que se identifica com as forças vivas de uma região”.⁸

2.2. Pressão europeia e aceleração da integração institucional dos grupos de interesse

Esta legitimação da sociedade civil tornou-se, em todo o caso, necessária em virtude das recomendações cada vez mais insistentes de Bruxelas para que os parceiros sociais fossem associados às políticas de ajuda ao desenvolvimento dos territórios, co-financiadas por fundos europeus. Ao longo dos programas de ajuda,⁹ a Comissão censurou, de facto, a França pelos entraves, morosidade e ineficácia dos seus processos de utilização dos fundos europeus, atribuindo-os à excessiva minudência da autoridade exercida pelo Estado central em todas as etapas da aplicação dos subsídios destinados aos territórios em dificuldade. Para responder a estas críticas, o Estado empreendeu, dez anos após a criação das regiões, a sua própria desconcentração regional. O papel do prefeito de Região, na sua capacidade de diálogo com o presidente da autoridade regional e os eleitos regionais, foi revalorizado. Em cada região, foi criado um Secretariado-Geral para a Acção Regional (SGAR), cuja acção seria quase exclusivamente consagrada à implementação das políticas territoriais subsidiadas por Bruxelas e pelo Estado.

Por último, o arranque do terceiro programa de ajuda europeia (2000-2006) conduz a um desinvestimento parcial no controlo exercido pelo Estado central sobre os agentes de âmbito regional e à institucionalização de processos de associação de representantes da sociedade civil a cada etapa da aplicação dos fundos europeus. A Delegação para o Ordenamento do Território e a Acção Regional (DATAR) foi reconduzida nas suas funções

⁷ Os prefeitos podem apelar para os CESR relativamente a projectos económicos ou culturais que digam respeito à região.

⁸ *Website* de apresentação do CESR da Aquitânia.

⁹ O que aqui analisamos é o terceiro programa.

de dinamização, coordenação e acompanhamento dos programas europeus. Mas a sua função de interface entre os agentes recentrou-se nas relações Estado/Comissão Europeia. Na direcção das regiões, as missões da DATAR estão reorientadas para os serviços das prefeituras e dos SGAR, limitando-se basicamente à prestação de serviços jurídicos e técnicos a pedido dos serviços do “Estado regional”. O órgão do Estado central não passa de um “convidado”, sem poder de decisão nos comités de concertação dos agentes regionais. Seguindo um movimento inverso, os agentes que representam os interesses territoriais privados estão cada vez mais integrados na condução das políticas de desenvolvimento financiadas por Bruxelas. A sua intervenção começa com a preparação do documento de programação regional, redigido sob a responsabilidade do prefeito (DOCUP), e prossegue depois, ao longo de toda a realização do programa, no seio dos comités *ad hoc* previstos por Bruxelas e através dos seus representantes no CESR.¹⁰

Assim, em vinte anos, desenvolveu-se um novo mecanismo institucional que criou as condições prévias para a associação dos parceiros sociais às políticas de desenvolvimento regional. O tímido “desejo de sociedade civil” inicialmente manifestado nas leis da regionalização evoluiu, sob a pressão europeia, para uma necessidade de associação institucionalizada dos grupos de interesse à acção pública territorializada.

2.3. Os quadros estabilizados de representação da acção pública territorializada

O terceiro elemento de transformação da acção pública favorável a uma integração dos agentes económicos é a reforma da administração, empreendida segundo os preceitos do New Public Management (NPM). Pode dizer-se que esta reforma afecta tanto mais os quadros de representação da acção pública nas regiões quanto é dirigida a administrações jovens – no que se refere à das autoridades descentralizadas, mas também às novas estruturas do Estado regional como os SGAR – ou mais libertas das entranças das administrações centrais, no que respeita à desconcentração de serviços do Estado regional. Os preceitos do NPM – inscrição da acção pública no referencial do mercado, contratualização das relações entre agentes, parceria público-privado, avaliação do desempenho dos parceiros e dos *outputs* da sua acção a partir de critérios objectivos estandardizados – prestam-se bem à implementação de políticas distributivas de forte componente técnica, como é o caso das que investem os fundos europeus nas regiões. Podemos citar, como exemplo da utilização da contratualização, os “con-

¹⁰ Para uma informação detalhada sobre a distribuição dos papéis na condução das políticas que envolvem fundos europeus, cf. Challeat, 2003.

tratos de plano Estado/Região” (CPER) que estipulam o montante e a aplicação de uma grande parte dos recursos financeiros de que as regiões dispõem. E muitos aspectos do método contratual são considerados decisivos para a preparação do “Documento Único de Programação” (DOCUP) que determina as condições e os conteúdos dos investimentos dos agentes das políticas regionais financiadas por Bruxelas.

Um outro instrumento central da interacção entre agentes públicos e privados preconizada pelo NPM é “a construção de parcerias” nas regiões. A expressão, cara à Comissão, foi recorrentemente usada por todas as categorias de agentes durante as entrevistas feitas nas regiões. Mas, se esta expressão consagra a natureza cooperativa da interacção entre agentes portadores de diferentes lógicas de acção, não deixa também, paradoxalmente, de introduzir uma correcção hierárquica no intercâmbio, quando se distingue a “parceria central” (Estado e Região) da “parceria alargada”, no seio da qual figuram os grupos de interesse económicos e sociais.

Em relação à nossa interrogação inicial acerca das condições em que se inscreve a participação dos parceiros sociais nas políticas de desenvolvimento económico, podemos concluir que essas condições descrevem uma estrutura de oportunidade política semiaberta, propícia ao estabelecimento de interacções entre agentes públicos e privados, mas num modo de relação ambíguo. Como testemunho da abertura favorável ao início de um intercâmbio político, podemos mencionar a mudança dos valores, normas e métodos da acção pública incentivada por Bruxelas, que prepara um terreno propício à cooperação entre agentes. No que toca às restrições, vimos que a prescrição dos papéis previstos para os agentes económicos no seio das instâncias da parceria regional os condenava a uma posição periférica de consulta, tornando o seu poder de influência largamente dependente do desejo – ou da necessidade – mais ou menos forte de cooperação expresso pela “parceria central”.

3. Papéis prescritos, usos adoptados. A realidade do investimento no intercâmbio entre agentes sociais

Vamos agora avaliar o uso que os agentes sociais fazem das oportunidades institucionais e políticas que acabamos de descrever. Por uso entende-se aqui o conjunto das acções produzidas, de forma consciente e voluntária, por estes agentes, no intuito de instalar junto dos decisores políticos de nível regional um poder de influência ao serviço dos interesses que defendem.¹¹

¹¹ Sobre a noção de *uso* e o seu interesse para o estudo dos efeitos do processo de integração europeia sobre a implementação das políticas públicas de nível nacional e local, veja-se Jacquot e Woll, 2004.

Para apreciar este uso, começaremos por avaliar o potencial de recursos próprios de que os parceiros sociais dispõem, antes de examinar o modo como estão prontos para os investir num intercâmbio cooperativo de nível regional.

3.1. Recursos organizacionais limitados

Como se sabe, a França continua a ser, neste início de século, um dos países europeus onde os grupos de interesse se mostram mais fracos do ponto de vista da sua organização, estruturação e associação à decisão pública de uma forma institucionalizada.¹² Os analistas estão de acordo em considerar estas debilidades como consequência de uma longa tradição de Estado intervencionista, ou até mesmo dirigista em períodos ainda recentes.¹³ No que respeita aos grupos patronais, Cornélia Woll recenseou recentemente, em termos convincentes, as principais manifestações da sua debilidade: fragmentação e concorrência das associações, distância dos patrões em relação às suas organizações representativas, que se traduz na progressiva queda da sua participação eleitoral nas eleições das instâncias representativas paritárias desde o início dos anos oitenta (Woll, 2006).¹⁴ Este desinteresse pela acção colectiva por parte dos grupos de interesse económico torna hipotética a representação de “um” interesse comum a todas as empresas, de “uma” identidade própria de todos os agentes económicos que pudessem ser representados, susceptível de servir de motor à sua acção colectiva¹⁵.

A situação das organizações sindicais enquadra-se na mesma análise. Desde os anos oitenta, Pierre Rosenvallon havia observado que a retracção do apoio sociológico dos sindicatos ditos representativos no seio do assalariado se traduzia num estreitamento e numa fragmentação dos interesses representados (Rosenvallon, 1988). No início deste século XXI, as grandes centrais sindicais estão reposicionadas num novo modelo de acção, mais afastado do contacto directo com o terreno das empresas, mas mais envolvido nos organismos de negociação colectiva que procuram obter legítimi-

¹² De acordo com um balanço feito em 1999 em 14 dos 15 países da Europa Ocidental, um índice de corporativismo estabelecido segundo os critérios de P. Schmitter apresenta um resultado de 1.5 em França contra um índice médio de 2.6, calculado sobre os 14 países, e um índice de recursos de poder fixado em 1.3 contra um índice médio de 3.0 (Siaroff, 1999).

¹³ Sobre este ponto, cf. Cohen, 1992: 197-218. Ver também Schmidt, 2003: 526-554.

¹⁴ A autora observa, em 2002 e 2004, um ligeiro acréscimo da participação eleitoral, que atribui à mobilização dos patrões na sequência da nova estratégia de “refundação social” impulsionada pelo MEDEF.

¹⁵ As dificuldades da acção colectiva das organizações patronais em fazer frente aos imperativos da descentralização, identificados por Jean Bunel em meados dos anos noventa, não perderam em nada a sua actualidade. Cf. Bunel, 1996: 6-33.

dade e recursos. Este recentrar requer cada vez mais profissionalismo e capacidade de avaliação por parte dos aparelhos sindicais, em troca dos subsídios públicos para compensar a perda de recursos provenientes das quotizações dos sócios, que vão escasseando com a quebra na sindicalização dos assalariados.¹⁶

Este contexto de enfraquecimento das representações de “bens colectivos” defendidos pela acção militante, tanto patronal como sindical, faz-se particularmente sentir a nível regional. A tradicional tutela dos interesses económicos pelo Estado levou os parceiros sociais a concentrar os seus debilitados recursos organizacionais nos dois níveis do tradicional diálogo com o poder estatal: o nível nacional e o seu intermediário “local”, o nível dos departamentos (Grossman e Saurugger, 2004). Nestas condições, assegurar uma representação pluralista dos interesses económicos e sociais no âmbito regional e participar em processos de cooperação não acontece automaticamente. Das três organizações voluntárias representativas dos interesses patronais, só o MEDEF (ex-CNPF), a mais poderosa, se dotou dos meios para uma regionalização completa das suas estruturas.¹⁷ Os dois eixos centrais da sua estratégia de “refundação social” inaugurada em 1998 – descentralização da acção colectiva e desenvolvimento de um poder de influência em todos os patamares da acção pública – favorecem *a priori* o empenhamento da estrutura patronal num intercâmbio cooperativo de nível regional. Podemos acrescentar que a tendência para a multiplicação do número de pequenas empresas no sector dos serviços e a sua crescente influência na relação de forças internas no MEDEF¹⁸ reforçam a necessidade de uma acção colectiva de maior proximidade, que permita um mínimo de unificação dos interesses patronais. Mas, ao mesmo tempo que renuncia à ficção de “um interesse patronal” de nível nacional, o MEDEF transforma-se num prestador de serviços dedicados a membros exigentes quanto à quantidade e qualidade dos serviços prestados, o mais possível, de acordo com as necessidades das suas empresas. Nas regiões, isso traduz-se pela manutenção de painéis de monitorização da actividade económica regional, pela realização de avaliações *ad hoc* e por um *lobbying* especializado. Como diz, sem rodeios, o presidente de um MEDEF regional: “as nossas quotizações não são oferecidas e os nossos membros querem con-

¹⁶ Sobre a mutação do poder sindical, cf. Andolfatto e Labbé, 2006: 281-297.

¹⁷ As outras duas organizações são a Confederação Geral das Pequenas e Médias Empresas (CGPME) e a UPA.

¹⁸ A eleição para a direcção do MEDEF, em 2005, de uma empresária proprietária de duas PME, uma industrial mas a outra gozando de forte visibilidade e notoriedade no sector dos serviços – o Instituto de Sondagens IFOP – é um exemplo da importância e da imbricação destas duas mudanças.

trapartidas pelo seu dinheiro”.¹⁹ Tanto mais que, enquanto associação voluntária, o MEDEF não tem posição de monopólio, o que incita os responsáveis regionais a manterem-se atentos às necessidades, cada vez mais personalizadas, dos “clientes” empresários. A questão da participação nos diferentes comités das políticas regionais é assim claramente relegada para segundo plano, em benefício dos trabalhos que alimentam o serviço prestado aos membros.

A integração das Câmaras consulares das profissões e as do comércio e indústria encontra dificuldades até certo ponto análogas. Contrariamente ao MEDEF, estas câmaras beneficiam da adesão obrigatória das empresas e dispõem, desde há muito, de uma densa rede de estruturas territoriais. Mas as de nível local – grandes cidades e departamentos – têm, no mínimo, tanto de incómodo como de vantajoso. À semelhança do MEDEF, também as câmaras consulares não fizeram grandes diligências para criar uma estrutura de nível regional. Em muitas regiões, a criação de uma Câmara Regional do Comércio e da Indústria Regional (CRCI) é recente, resultando por vezes da solicitação explícita de executivos regionais prejudicados pela ausência de interlocutores que representem o tecido económico das pequenas e micro-empresas no seu território. Esta falta de entusiasmo explica-se não somente por considerações de ordem financeira, mas também pela desconfiança das câmaras departamentais e locais em relação a uma acção colectiva de nível regional que federasse interesses locais tradicionalmente concorrentes. Deste modo, as câmaras consulares regionais continuam a ser estruturas ligeiras, animadas sobretudo pelos interesses da câmara local mais poderosa, e limitadas pelos interesses contraditórios da sua base. Por último, entre os sindicatos representativos²⁰, os limitados recursos organizacionais são, na maioria das vezes, distribuídos pelos dois níveis – nacional e departamental – em que tradicionalmente se realizam as negociações colectivas. Exceptua-se a CFDT, a única central que, desde há muito, tem uma organização descentralizada a nível regional.

3.2. Mas bens de forte valor acrescentado para a acção pública...

Uma das condições necessárias para se entrar num intercâmbio é possuir bens cujo valor acrescentado – material ou imaterial – seja reconhecido pelos parceiros. Deste ponto de vista, os parceiros sociais podem meter no cabaz do intercâmbio três bens cada vez mais requeridos pelos políticos.

¹⁹ Esta citação, como todas as que se seguem, foi extraída de uma entrevista realizada pela autora, entre 2004 e 2005, numa das três regiões referidas na nota 4.

²⁰ No sentido da classificação em vigor desde 1945. Só estes sindicatos estão habilitados a participar nos comités de gestão das ajudas europeias.

Como toda a literatura científica salienta, a condução das políticas públicas a vários níveis exige uma grande competência, cada vez mais especializada, que os agentes públicos, mesmo os mais providos de recursos próprios, não podem já assegurar sozinhos. Em consequência, o conhecimento especializado dos grupos de interesse regionais é um recurso procurado, seja por intermédio de trabalhos na linha dos da comissão económica e social do CESR, seja no quadro da competência directamente exigida aos parceiros sociais, muito particularmente quando relações difíceis entre o Presidente do Conselho regional e o Presidente do CESR tornam delicado o recurso ao saber institucionalizado.

A este recurso do conhecimento especializado junta-se o da representação.²¹ Os parceiros sociais são representantes legítimos dos interesses do território. É assim que *meetings*, “contribuições escritas”, até mesmo “manifestações”, em suma, todos os recursos da acção, são bem-vindos, e até solicitados, no momento da preparação dos “tempos fortes” do intercâmbio cooperativo com o Estado e/ou Bruxelas que são as negociações do Documento Único de Programação (DOCUP) e do Contrato de Plano Estado-Região (CPR).²² Certos parceiros sociais entrevistados nas regiões não esconderam a irritação por se verem por vezes utilizados como “reféns” pela parceria central, quando são arrastados para encontros de *lobbying* em Paris, ou no gabinete do comissário europeu para a acção regional.

Finalmente, o último bem de valor de que os parceiros sociais dispõem é a sua posição de informação em relação às suas bases. Trata-se aqui, de algum modo, de uma competência relativa ao conhecimento do terreno (Saurruger, 2002). A tendência, cada vez mais acentuada, para a fragmentação e precariedade do tecido económico em todas as regiões torna cada vez mais difícil aos agentes políticos e às suas administrações o contacto com os potenciais beneficiários das suas políticas de ajuda. Em muitas regiões, a identificação dos potenciais portadores de projectos, a sua informação sobre as políticas que lhes são destinadas e a sua sensibilização para o uso das ajudas europeias são impossíveis sem a mediação de organismos profissionais. A subutilização dos subsídios, regularmente criticada por Bruxelas às autoridades francesas,²³ resulta, em grande parte, das dificul-

²¹ Os analistas estão de acordo em considerar o bem da representação como o mais importante. Ver, sobre este ponto, Offerlé, 1998: 97 ss.

²² Desde a reforma de 1999, verifica-se uma estreita imbricação na preparação dos dois documentos.

²³ Esta situação é ainda mais lamentável pelo facto de, desde 2000, Bruxelas sancionar o subaproveitamento destas ajudas com a devolução dos fundos não utilizados. O resultado para o Estado é, em consequência, duplamente desastroso: pela sua imagem de mau aluno da turma europeia, que muito lesa os funcionários territoriais, e para a sua capacidade de influência territorial através da distribuição de recursos.

dades que as autoridades públicas experimentam em estabelecer o contacto entre requerentes e ofertante destas ajudas. E, atendendo ao crescente processo de fragmentação do tecido económico em muitas regiões, a capacidade de exercer uma interface rápida entre autoridades públicas e empresários no terreno é um bem de alto valor “comercial” a investir no intercâmbio, nomeadamente para as câmaras consulares.

3.3. ...para um acesso problemático ao processo de decisão política de nível regional

Para os parceiros sociais, o envolvimento num intercâmbio cooperativo de nível regional com os agentes políticos representa um custo de adaptação e, nomeadamente, a reestruturação dos seus limitados recursos organizacionais. Podemos pôr a hipótese de que a realidade do seu envolvimento dependerá, em larga medida, das suas expectativas quanto aos benefícios que, a prazo, poderão extrair do intercâmbio de nível regional. É preciso, antes de mais, lembrar que, do ponto de vista das disposições institucionais e processuais que se colocam, os parceiros sociais, enquanto membros da assembleia consultiva regional (CESR) e representantes da “parceria alargada” nos comités *ad hoc* de condução das políticas estruturais, são mantidos a relativa distância do processo de decisão das políticas financiadas por Bruxelas. A análise empírica levada a cabo nas regiões traz diversas observações que confirmam que os bens que as instituições regionais podem meter no cabaz do intercâmbio não se revelam muito atractivos.

A primeira observação é o desconforto que representa para os parceiros sociais o carácter bicéfalo da “parceria central” Estado/Região. As rivalidades entre Estado regional e autoridades descentralizadas, tanto no relativo aos agentes políticos como aos seus serviços administrativos, constituem uma dificuldade espontaneamente evocada por todos os parceiros sociais com quem falámos. Onde reside o poder? Como entrar numa relação de intercâmbio com um dos dois parceiros sem tornar precária a relação com o outro? Como inscrever-se na presente relação de forças entre o Estado regional e a Região descentralizada, beneficiando o mais possível o interesse dos participantes sem comprometer o futuro? A verdade é que os parceiros sociais temem, antes de mais, lesar os interesses dos seus membros, ao servirem de reféns nos conflitos entre o prefeito, o presidente da região e as suas respectivas administrações. Para os representantes sindicais, o perigo começa com a actividade dos CESR, assim que estes se vêem no dever de responder a um apelo excepcional do presidente da região, ou do prefeito, relativamente a projectos que envolvam subsídios europeus: “aquele que apela sabe de antemão o que se deve encontrar no relatório”. Quanto aos grupos de interesse económico cujos representantes têm assento nos comi-

tés *ad hoc* que orientam as políticas de ajuda ao desenvolvimento territorial, estes adoptam, na maioria das vezes, estratégias de resguardo, ou atitudes mais reactivas do que pró-activas. A navegação entre o Estado regionalizado e o Conselho regional é determinada pela história dos grupos. As Câmaras consulares tendem a ter, na maioria das vezes, relações privilegiadas com “o senhor prefeito e os seus serviços”, construídas sobre uma longa tradição. Mas, no decurso das entrevistas, a necessidade de se aproximarem das instituições descentralizadas, vistas como os lugares de poder apoiados por Bruxelas, foi espontaneamente evocada por vários entrevistados. No plano oposto, as ligações entre os representantes do MEDEF ou de associações profissionais, por um lado, e os executivos regionais, por outro, parecem mais “naturais” e já consolidadas, em certas regiões, por relações interpessoais estáveis entre “notáveis” do patronato e presidentes de região.²⁴ É verdade que a penúria de recursos, quanto a militantes, das estruturas patronais a nível regional faz com que sejam os mesmos homens que se encontram ao mesmo tempo no CESR e à cabeça das organizações dos interesses económicos que estão representados nos comités *ad hoc* de condução das políticas públicas. Esta observação também se aplica às organizações sindicais.

O segundo elemento que restringe o envolvimento dos agentes sociais é, no fim de contas, a modéstia das retribuições materiais e simbólicas que estão em jogo no intercâmbio. Do ponto de vista simbólico, as compensações são fracas e as regiões, cujo papel de agentes do desenvolvimento económico continua, em grande parte, ignorado pelas populações, são também frequentemente consideradas lugares de poder negligenciáveis pelos agentes políticos de âmbito nacional. Ora, o custo dos processos de acesso, elevado em termos de competência e tempo, pressupõe que os grupos de interesse ponham à disposição dos seus membros serviços *ad hoc* de informação e ajuda à realização de dossiers cujos custos são por vezes considerados desproporcionados em relação às concessões de recursos previstas. A isso acresce, para os beneficiários, a rigidez dos processos de enquadramento da execução dos projectos eleitos: respeito pelo calendário das ajudas fixado antes do arranque das operações, justificação das etapas de realização do projecto, aumento regular da facturação das despesas envolvidas... Um conjunto de tarefas que envolvem a responsabilidade dos grupos e que levaram as Câmaras consulares a montar serviços ou células “Europa”, dedicados à assistência aos seus participantes. Nas

²⁴ Como observam Emiliano Grossman e Sabine Saurugger, “a escolha dos grupos entre diferentes instâncias nunca é livre” (2006: 111).

regiões onde a actividade económica é ainda muito estruturada por empresas que dispõem de outras vias de influência e conhecimento especializado – associações profissionais e/ou MEDEF regional – as câmaras consulares fazem um uso distanciado dos papéis de promotor e conselheiro das ajudas europeias, e isso apesar de, paradoxalmente, serem elas as estruturas de representação dos agentes económicos mais associadas às políticas de ajuda de Bruxelas, enquanto membros de pleno direito dos comités de acompanhamento dos programas europeus. Na realidade, podemos dizer que desempenham aí um “serviço encomendado”, executado sem grande entusiasmo...

A terceira observação produzida pela análise empírica é o fraco interesse que o poder regional representa, em matéria de ajuda, relativamente a outros poderes que propõem também ajudas económicas, envolvendo igualmente fundos europeus. Quando têm possibilidade de o fazer, os empresários preferem, com efeito, virar-se para os governos das grandes cidades ou aglomerados populacionais que se dotaram de grandes orçamentos de apoio à actividade económica local e beneficiam também de subsídios europeus mais fáceis de investir. As regiões não podem rivalizar, nem no montante das verbas atribuídas nem na facilitação da elaboração dos dossiers, com estas entidades de maior proximidade em que, como manda a tradição, os parceiros sociais têm estruturas próprias muitas vezes mais dinâmicas e mais bem introduzidas junto dos presidentes de câmara ou do presidente das aglomerações urbanas. E, quando não é o nível local, é ainda, frequentemente, o Estado central que faz concorrência ao poder regional. Quando os agentes económicos contribuem substancialmente para o emprego regional, é em Paris – e aqui, uma vez mais, a tradição impera – que vão procurar apoio em caso de necessidade. A ameaça de encerramento de um estabelecimento é sempre eficaz para contornar as formalidades processuais que só os pequenos empresários têm de enfrentar a nível regional.

4. Emergência de uma sociedade civil organizada de nível regional?

A análise da realidade do envolvimento dos grupos de interesse num intercâmbio cooperativo com os agentes políticos regionais desemboca na verificação da fraca consistência dos intercâmbios observados. Neste aspecto, as dificuldades não se prendem exclusivamente com a escassez de recursos que cada uma das partes – agentes políticos e agentes sociais – pode, de momento, investir no intercâmbio. O aprofundamento futuro da relação desejada por Bruxelas está dependente do saneamento das actuais divergências na representação de um bem comum regional.

4.1. A difícil construção de um bem comum regional

As políticas de ajuda ao desenvolvimento regional financiadas por Bruxelas enquadram-se numa categoria de novas políticas públicas qualificadas como processuais, “no sentido em que operam pela criação, no território, de instrumentos de conhecimento, de deliberação e de decisões *a priori* pouco ultimadas” (Lascoumes e Le Bourhis, 1998: 39).²⁵ Pelas suas características, espera-se que estas políticas contribuam para construir, pela acção e por etapas, um “bem comum localizado que assegure a coerência e a legitimidade das decisões” (*ibid.*: 40). Ora, a análise empírica evidencia que o intercâmbio político entre os diferentes agentes é actualmente afectado pelas suas substanciais divergências na definição do motor desse mesmo intercâmbio, ou seja, a representação do bem comum regional.

Os Executivos regionais e os representantes do Estado nas regiões – prefeitos e SGAR – têm sobre esta questão posições invulgarmente próximas. Como observa Alain Faure (2004), a grande narrativa republicana que impôs o território como matriz substancial do sistema político-administrativo foi tanto mais rapidamente transposta para o nível das “colectividades territoriais” quanto os funcionários políticos e administrativos que dinamizam estas foram socializados segundo as mesmas noções de bem comum e de interesse geral. No plano regional, o interesse geral passa pela correcção das desigualdades entre microterritórios e a construção contratual de um bem comum circunscrito ao território. Dentro desta lógica, os programas europeus são instrumentos de correcção das desigualdades de desenvolvimento no seio da região e as ajudas devem ser repartidas no âmbito de microzonas definidas, não com base numa lógica económica de maximização do lucro existente, ou de antecipação dos motores económicos do futuro, mas com base numa lógica de correcção das desigualdades mais acentuadas. Esta lógica é, aliás, totalmente conforme à da Comissão, que prescreve uma demarcação de zonas para a utilização dos seus fundos, sendo as zonas declaradas elegíveis as mais desfavorecidas no seio do território regional. Daí as frequentes políticas de fragmentação dos subsídios para financiar projectos de ambição modesta – como o apoio a um artesanato tradicional ou a um equipamento colectivo visando criar condições propícias à implantação de empresas – mas que têm por alvo zonas de subemprego, de acordo com uma técnica dita de “pulverização” das verbas, simultaneamente deplorada e assumida pelos agentes políticos.

Para os agentes económicos, o interesse regional define-se de uma maneira totalmente diferente. A sua defesa passa por uma lógica de “regeneração

²⁵ Ver também Duran e Thönig, 1996.

permanente do tecido económico da região”, segundo o Presidente de uma associação profissional regional. O que significa que os subsídios da União Europeia devem servir para reforçar a vantagem concorrencial de sectores que são já economicamente rentáveis e para o apoio a nichos de futura produtividade regional. Dois objectivos que não vão, *a priori*, abranger os territórios presentemente desfavorecidos.

Finalmente, para os parceiros sindicais, o interesse regional é a manutenção, a todo o custo, do emprego regional existente e o investimento incondicional de subsídios públicos na luta contra o encerramento de estabelecimentos de uma certa dimensão: “Para mim, os projectos bons são os que ajudam o colectivo e não os indivíduos”, dirá um representante da CFDT no comité regional de programação do objectivo 2, na qualidade de vice-presidente da comissão económica e social do CES da sua região.²⁶

Estas três posições são, de um modo geral, irreconciliáveis, com cada categoria de agentes a acusar a outra de sobrepor interesses categoriais ao interesse geral. Para os representantes dos grupos económicos, a maneira de agir dos agentes políticos resulta de perseguirem interesses particulares, a saber, os interesses dos eleitos locais que utilizam os subsídios para fortalecer as suas posições de poder na sua circunscrição eleitoral. Para os agentes políticos da região, como para os do Estado regionalizado, os grupos de interesse económicos e os sindicatos perseguem interesses egoístas que se recusam a qualquer esforço de solidariedade territorial. “Não se pode contar com elas”, são as palavras de um presidente regional, insuspeito de aversão à livre iniciativa, ao referir-se à acção das câmaras consulares na sua região. Por último, para os agentes sindicais, as ajudas europeias são “desperdiçadas” pelos políticos: “as políticas regionais [...] não passam de uma grande fragmentação”.

Podemos considerar que, com a identificação das divergências na concepção do bem comum regional – a sua definição e os modos da sua valorização colectiva – nos encontramos perante um dos nós da dificuldade de estabelecer um intercâmbio cooperativo com os grupos de interesse regionais. O único caso do nosso estudo empírico em que o intercâmbio cooperativo parece ter-se iniciado com base na utilização dos programas europeus como motor de desenvolvimento do território é o de uma região em situação de atraso relativamente aos padrões de desenvolvimento nacional e europeu. A forte motivação comum para encontrar, no seio da população que quer “viver e trabalhar na região”, os meios de arranque da actividade económica regional, bem como a modéstia das empresas emergentes, tanto

²⁶ Estava a criticar o financiamento com fundos europeus de um projecto de estabelecimento de um padeiro artesanal num cantão rural da sua região.

em volume de negócios como na ambição dos projectos de desenvolvimento, facilitam o envolvimento numa troca em que cada categoria de agentes pode esperar retirar benefícios tangíveis da sua cooperação: os pequenos empresários encontram nos programas de ajuda europeia não apenas meios de investimento para as suas empresas, mas também meios de aceder a redes transnacionais de agentes que enfrentam condições de desenvolvimento similares. Segundo o presidente do MEDEF regional, são as perspectivas de abertura europeia que favorecem a filiação dos empresários nas associações profissionais regionais, eliminando a sua desconfiança em relação ao próprio princípio da acção colectiva. A instituição regional vê reforçada a legitimidade do seu envolvimento nos programas de ajuda e cooperação transnacionais de nível europeu²⁷ e cria agências de desenvolvimento para dinamizar a utilização dos programas europeus; o Estado regional, por fim, encontra na gestão financeira dos programas, e no seu poder de controlar, a todos os níveis, a aplicação das verbas, um meio de reforçar a sua capacidade de redistribuição, que lhe é demasiadas vezes contestada. Como observa, com amargura, um agente da administração regional, “o Estado tem uma lamentável tendência para considerar como seu o dinheiro de Bruxelas, quando afinal é a nós que Bruxelas o dá”.

4.2. Encarnar a sociedade civil organizada? Mais um fardo do que uma vantagem para os parceiros sociais

Na sua reflexão sintética sobre a acção colectiva nos diferentes países da União e a governação europeia, Richard Balme e Didier Chabanet propõem distinguir diversos modos de europeização da acção colectiva a partir de quatro critérios, entre os quais o das questões em jogo, ou seja, as apostas da mobilização, lhes parece o mais decisivo.²⁸ No caso da implementação dos programas de ajuda europeia ao desenvolvimento das regiões, as apostas europeias são de duas ordens. Em primeiro lugar, a aceitação pelos agentes de âmbito regional da internalização²⁹ das normas e regras restritivas estipuladas pela UE em relação às suas políticas distributivas. Vimos mais atrás (cf. parte 2.) que o acesso aos fundos estruturais se encontra rigorosamente enquadrado, tendo, por conseguinte, um custo antes que os

²⁷ O presidente do Conselho Executivo da CTC durante o período estudado, Jean Baggioni, procurou sempre conseguir, no decurso dos mandatos europeus que pessoalmente desempenhou – deputado europeu e, em seguida, presidente da Conferência das Ilhas Periféricas – um forte empenhamento europeu para compensar, segundo ele, o seu fraco poder de negociação dos interesses da Córsega junto do Estado.

²⁸ Cf. Balme e Chabanet, 2002. Os quatro critérios da tipologia dos modos de europeização são os agentes, os repertórios, os alvos e as apostas. Vd. a apresentação destes critérios nas págs. 102-108.

²⁹ Retomamos aqui a terminologia proposta pelos autores do modelo. Ver nota anterior.

requerentes – agentes económicos e regiões – possam esperar colher daí algum benefício. A segunda aposta é o desenvolvimento de comportamentos pró-activos por parte dos grupos de interesse a nível regional, com vista a enriquecer o seu reportório de acção europeia. Esta segunda aposta na “externalização”³⁰ teria, assim, como efeito “colateral” proporcionar as condições favoráveis ao desenvolvimento de uma sociedade civil organizada de acordo com interesses territoriais que permitam contornar os obstáculos nacionais à valorização dos seus interesses.

A questão aqui é saber em que medida os grupos de interesse considerados representativos pelos poderes públicos se submetem a estes dois objectivos. Fazê-lo pressupõe que se sintam atraídos pelo papel de porta-vozes legítimos da sociedade civil regional que lhes é atribuído sob a pressão de Bruxelas.

Não vamos retomar os argumentos já desenvolvidos que atestam o desequilíbrio do *design* institucional em prejuízo dos parceiros sociais. Limitar-nos-emos a discutir o carácter atractivo dos papéis oferecidos para os grupos de interesse. O estudo empírico demonstrou que os agentes económicos e sociais não querem forçosamente assumir esses papéis, tidos como demasiado pesados, demasiado complexos e demasiado mal compensados por vantagens inéditas em relação àquelas que podem esperar obter no quadro do *design* institucional tradicional. No plano simbólico, como no plano material, o papel de parceiro do Estado central nas comissões paritárias de negociação do pacto social é muito mais profícuo para os interesses próprios destas organizações e dos seus delegantes do que o de representante da sociedade civil nas instâncias consultivas regionais. Estas últimas estão, além do mais, tão afastadas dos verdadeiros lugares de decisão que o retorno do investimento é não apenas difícil de avaliar como, e acima de tudo, “inendável” num balanço das acções perante os delegantes. Os sindicalistas estão convencidos de que os fundos estruturais são distribuídos sem qualquer reflexão global; as associações patronais alegam frequentemente uma “perda de tempo e de eficácia” frente à multiplicidade de acções de *lobbying* a que podem aceder fora dos fóruns institucionalizados – de tal forma que o forte investimento nos novos repertórios de acção preconizados pela Comissão no âmbito regional se verifica apenas nos territórios mais desfavorecidos em termos de desenvolvimento, onde todas as novas possibilidades oferecidas pelos poderes públicos para financiar o arranque económico são consideradas bem-vindas. Mas, na hora de fazer o balanço da redução das desigualdades territoriais, os resultados são demasiado escassos para inver-

³⁰ Cf. a nota anterior.

ter a imagem de que a competição de interesses na União Europeia agrava mais do que corrige as desigualdades entre os “grandes” e os “pequenos” portadores de projectos. Estes últimos dizem, em certos casos, pagar caro em dependência – em relação às instituições regionais ou ao Estado nas regiões – a ajuda financeira ou o acesso às redes profissionais transnacionais, alcançados após um longo esforço processual.

A verdade é que a maior parte das organizações abordadas nas regiões se distancia deste papel de representantes dos interesses regionais organizados, para o qual dizem não terem sido consultadas e do qual discutem muito espontaneamente a oportunidade, para concluírem, na maioria das vezes, que se trata mais de um fardo do que de uma vantagem. Estas organizações assumem, ou até reivindicam, pelo contrário, a representação de interesses particulares, limitados a esferas profissionais, por vezes sectoriais, mas, em todo o caso, de fraca lógica territorial... Pois, em matéria de território, o que conta é a adequação personalizada entre o conteúdo de um dossier e o nível ou os níveis de acção colectiva susceptíveis de satisfazerem os interesses em causa. Será, em suma, um intercâmbio cooperativo de “geometria variável”, dependente da natureza e do peso dos interesses que, em larga medida, comandam a escolha do modo de acção colectiva e o nível da sua efectivação territorial – o que não tem nada que ver com a “fábrica a gás” prevista por Bruxelas e Paris.

4.3. Quando a sociedade política local colmata as falhas da sociedade civil organizada

Será que esta concepção predominantemente pragmática e pluralista da representação dos interesses se expressa em detrimento da correcção das desigualdades territoriais no seio das regiões? Pensamos que a política de redistribuição da União Europeia em benefício dos microterritórios desfavorecidos implicou uma reformulação parcial dos papéis prescritos aos agentes territoriais. Queremo referir-nos claramente à transferência da função de porta-voz dos interesses sociais dos territórios sub-regionais para os representantes da sociedade política local, com o beneplácito, a todos os níveis, dos agentes institucionais que participam na gestão dos programas de fundos estruturais europeus.

Os eleitos locais acumulam, com efeito, uma dupla legitimidade de representação e de conhecimento especializado sobre o território. À cabeça das centenas de cantões e autarquias com que conta cada região,³¹ estão homens

³¹ A fragmentação territorial francesa é bem conhecida como uma excepção europeia: cerca de 4.000 cantões e 36.000 autarquias, cada um dos quais dirigidos por um representante eleito por sufrágio universal.

do terreno que conhecem bem o seu microterritório. A esse título, os seus pareceres, no que toca a diagnósticos sobre o atraso do desenvolvimento e as medidas mais urgentes a adoptar, são defendidos como produto de “um saber territorial” incontestável. Segundo um Presidente de Região entrevistado, “hoje em dia, as colectividades locais são mais dinâmicas do que as forças económicas e sociais”. A este primeiro factor de legitimidade de natureza cognitiva, acresce o facto de os presidentes de câmara e os deputados das Juntas Gerais serem eleitos por sufrágio universal, representando, nessa medida, o conjunto dos habitantes do seu território, e não interesses categoriais. Ainda segundo o mesmo Presidente de Região, estes representantes encarnam “*as forças vivas*” da sua região, que devem ser vistas como as forças do movimento a favor da modernização do território regional. Esta é uma opinião naturalmente partilhada pelos representantes do Estado regional, sensibilizados pelos serviços do SGAR para o controlo de uma repartição “equitativa” dos fundos europeus entre os diferentes departamentos onde existem zonas desfavorecidas.

Os eleitos locais são, pois, interlocutores preciosos, a diversos títulos, para os “notáveis do território” no âmbito regional, ou os “altos funcionários do Estado” nas regiões. Para começar, produzem em conjunto “uma memória territorial” que atenua o carácter de “território sem história” da maior parte das regiões francesas. Confiar no seu saber permite defender, em Paris e em Bruxelas, o interesse do território regional em nome de uma identidade económica da região que um máximo de agentes territoriais terá contribuído para construir, e na qual se sentirão mais à vontade para agir. Em segundo lugar, a colaboração entre eleitos regionais e eleitos locais é tanto mais apreciada pelos primeiros quanto uns e outros partilham de uma cultura comum da acção pública, no sentido de um conhecimento e reconhecimento do ofício de cada um, de interiorização das mesmas normas de acção e de uma longa prática de um intercâmbio cooperativo de tipo vertical. Cada um sabe quem deve ser solicitado, em que nível, ou níveis, e a que propósito, o que torna “cómoda” e, por isso mesmo, eficaz a realização do intercâmbio. Por fim, e acima de tudo, os eleitos locais em França constituem uma categoria de agentes eficazmente organizados por associações cujas estruturas em rede se estendem a todos os escalões da acção pública, do local ao supranacional. Na DATAR³² congratulam-se com o carácter pró-activo das associações de eleitos, a que nos disseram atribuir grande importância mesmo se, em certos casos, elas se mostram

³² A partir de 2005, a DATAR deu lugar à DIACT: Delegação Interministerial para o Ordenamento e a Competitividade do Território.

bem insistentes... São estes interlocutores colectivos que são espontaneamente citados pelos agentes parisienses assim que se fala nos canais de comunicação entre os escalões territorializados da acção pública. Houve também ocasião de avaliar a sua capacidade de promover interesses territoriais em Bruxelas, no seio da Representação Permanente da França junto da União Europeia, ou directamente junto dos comissários europeus e dos seus serviços. Ao assumirem sem cerimónias o papel de representantes da sociedade civil regional, os eleitos locais ajudam os agentes institucionais de âmbito regional e nacional a fazer evoluir o estilo de política pública à francesa num sentido mais conforme às recomendações de escuta e consideração dos interesses sociais formuladas pela comissão. E fazem-no sem com isso porem radicalmente em causa um século de prática de relações entre os eleitos nacionais e locais da República jacobina (Parri, 1990)... A exigência de abertura à sociedade civil formulada por Bruxelas é assim realizada “ao menor custo”, ou seja, sacrificando o menos possível as práticas de voluntarismo político que mantêm à distância, tanto quanto possível, a representação dos interesses privados constituídos. É, todavia, indiscutível que a tendência dos agentes políticos para manterem um “entre si” só é possível porque os eleitos locais se empenharam num processo de renovação e alargamento do seu papel de porta-vozes do território de proximidade.

5. Conclusão

Em conclusão, as respostas trazidas pelo estudo empírico às duas questões em análise que colocámos na introdução são matizadas.

Em primeiro lugar, não pode negar-se que a atitude voluntarista da comissão de Bruxelas de reforçar a presença de novos agentes regionais, saídos da sociedade civil, nas políticas públicas por ela financiadas produziu, em parte, os seus frutos. Debilmente organizados ou ausentes, no âmbito regional, aquando da decisão de regionalizar o país em 1982, os principais grupos de interesse representando os parceiros sociais estão, vinte e cinco anos depois, presentes no seio de estruturas organizacionais próprias em todas as regiões.

Em contrapartida, o uso político que os parceiros sociais presentemente fazem destas novas oportunidades permanece ainda limitado. A extrema heterogeneidade dos interesses que estes grupos estão encarregados de representar constitui, obviamente, um significativo entrave ao processo de integração regional. No que respeita aos grupos económicos, as diferenças de peso das empresas, a diversidade de questões em jogo a que têm de fazer face, a sua concorrência no seio de certos domínios de actividade, são outros

tantos factores de fragmentação dos interesses que a presença num mesmo território não chega para ultrapassar.

A superação destas dificuldades pela implementação do intercâmbio cooperativo com os agentes políticos de nível regional parece, ainda hoje, limitada. É certo que observamos indícios de cooperação como, por exemplo, o aparecimento das Casas de Região em Paris e das representações regionais em Bruxelas. Nestes dois tipos de estruturas, grupos regionais de interesse económico e agentes institucionais coabitam e, muitas vezes, cooperam até entre si para promover os trunfos da região, atrair investidores, defender projectos comuns. Mas os efeitos destes contactos são difíceis de avaliar. Será, aliás, razoável esperar que agentes – económicos e políticos – de recursos limitados possam tirar vantagem de uma cooperação recente e muito pouco formalizada? De momento, o que se verifica é o reforço do poder do “Estado regional”, observado por um bom número de autores que analisam outras manifestações da acção pública nas regiões.³³ Esse resultado, que é igualmente válido para este estudo, constituiria uma consequência inesperada e paradoxal das medidas tomadas por Bruxelas para temperar o seu poder em matéria de acção pública, nomeadamente favorecendo a intervenção da sociedade civil organizada na condução das políticas públicas regionais.

Tradução de
Maria Benedita Bettencourt

Referências bibliográficas

- Andolfatto, D.; Labbé, A. (2006), “La transformation des syndicats français: vers un nouveau modèle social”, *Revue Française de Science Politique*, 56(2), 281-297.
- Balme, Richard; Chabanet, Didier (2002), “Action collective et gouvernance de l’Union européenne”, in R. Balme; D. Chabanet ; V. Wright (orgs.), *L’action collective en Europe. Collective Action in Europe. Paris: Presses de sciences po*, 21-120.
- Bunel, Jean (1996), “Les dilemmes de l’action patronale”, *Revue de l’IRES*, 20, 6-33.
- Commission Européenne (2001), *Gouvernance Européenne, Livre Blanc*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Cleays, P.H.; Frogner, A.P. (orgs.) (1995), *L’échange politique*. Bruxelles: Editions de l’Université de Bruxelles.
- Cohen, E. (1992), “Dirigisme, politique industrielle et rhétorique industrialisée”, *Revue Française de Science Politique*, 42(2), 197-218.
- Challeat, Marc (2003), *Les fonds structurels européens*. Paris: La Documentation Française.

³³ Ver, nomeadamente, Le Galès, 2006.

- Dupoirier, Elisabeth (1995), "The First Regional Political Elites in France (1986-1992): A Profile", in J. Loughling; S. Mazey (orgs.), *The End of the French Unitary State? Ten Years of Regionalization in France (1982-1992)*. London: Franck Cass.
- Dupoirier, Elisabeth (1998a), "Où en est la construction des espaces publics régionaux?", in E. Dupoirier (org.), *Régions, la croisée des chemins: perspectives françaises e enjeux européens*. Paris: Presses de Sciences Po, 261-282.
- Dupoirier, Elisabeth (org.) (1998b), *Régions, la croisée des chemins: perspectives françaises e enjeux européens*. Paris: Presses de Sciences Po.
- Duran, P.; Thönig J. C. (1996), "L'Etat et la gestion politique territoriale", *Revue Française de Science Politique*, 46(4), 580-622.
- Easton, David (1965), *A Systems Analysis of Political Life*. New York: John Wiley.
- Faure, Alain (2004), "Territoires/Territorialisation", in L. Boussaguet; S. Jacquot (orgs.), *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Les Presses de Sciences Po, 430-436.
- Grossman, Emiliano; Saurugger, Sabine (2004), "Les groupes d'intérêt français: entre exception française, l'Europe et le monde", *Revue Internationale de Politique Comparée*, 11(4), 507-529.
- Grossman, Emiliano; Saurugger, Sabine (2006a), "Les groupes d'intérêt français: transformation des rôles et des enjeux politiques", *Revue Française de Science Politique*, 56(2), 197-203.
- Grossman, Emiliano; Saurugger, Sabine (2006b), *Les groupes d'intérêt. Action collective et stratégies de représentation*. Paris: Armand Colin.
- Jacquot, S.; Woll, Cornélia (orgs.) (2004), *Les usages de l'Europe. Acteurs et transformations européennes*. Paris: L'Harmattan.
- Lascoumes, Pierre; Le Bourhis, J.P. (1998), "Le bien commun comme construit territorial", *Politix*, 42, 39.
- Lascoumes, Pierre; Le Galès, P. (2004), *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses de Science Po.
- Le Galès, P. (2006), "Les deux moteurs de la décentralisation", in P. Culpepper; P. Hall; B. Palier, *La France en mutation*. Paris: Presses de Science Po., 303-341.
- Loeb-Mayer, N. (1995), "Régions-Etats-Europe: des relations d'échange", in P.H. Cleays; A.P. Frogner (orgs.), *L'échange politique*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 165-179.
- Offerlé, M. (1998), *Sociologie des groupes d'intérêt*. Paris: Montchrestien.
- Parri, L. (1990), "Territorial Politics and Political Exchange: American Federalism and French Unitarism Reconsidered", in B. Marin, *Governance and Generalized Exchange*. Boulder: Westview Press, 211-234.
- Rosenvallon, Pierre (1988), *La question syndicale*. Paris: Calman Lévy.
- Saurugger, Sabine (2002), "L'expertise: un mode de participation des groupes d'intérêt au processus décisionnel communautaire", *Revue Française de Science Politique*, 52(4), 375-401.

- Schmidt, V. (2003), "French Capitalism Transformed, Yet a Third Variety of Capitalism", *Economy and Society*, 32(4), 526-554.
- Siaroff, A. (1999), "Corporatism in 24 Industrial Democracies: Meaning and Measurement", *European Journal of Political Research*, 36(2), 175-205.
- Woll, Cornélia (2006), "La réforme du MEDEF: chronique des difficultés de l'action patronale", *Revue Française de Science Politique*, 56(2), 255-279.