

# assuntos europeus

Vol. 1-N.º 2

Junho 1982

## Comentário Editorial

### Artigos

Carlos Botelho Moniz

*Direito Económico da CEE. Reflexão sobre os Objectivos, Instrumentos e Princípios da Acção Comunitária: Primeira Parte*

Robert Triffin

*Le Système Monétaire Européen dans le Cadre du Système Monétaire Mondial*

D. Sidjanski e José Durão Barroso

*Os Grupos de Pressão na Comunidade Europeia*

V. Constantinesco

*Quelques Réflexions sur la Primauté du Droit Communautaire*

A. Vasconcelos Porto

*Disparidade de Custos e Competitividade.*

*O Caso Português*

### Série Especial: Relações Externas das Comunidades Europeias

Nuno Ruiz

*Os Acordos de Comércio Livre e a Ordem Jurídica Comunitária: o Caso «Polydor» e o Acordo Portugal/CEE de 1972*

### Notas e Comentários

2.4. Política Económica e Monetária:

*«The European Monetary System: Possible Implications for New Community Members». A Comment,*  
por Virgílio Rapaz

3. Comunidades Europeias e Estados-membros:

*Denmark: Legislation and Case-Law in Relation to the Country's EC-Membership,*

por Hjalte Rasmussen

Após fazer uma breve crítica àquelas que são apontadas como as duas principais razões do desmembramento do SMI, a saber, o irrealismo do Acordo de Bretton-Woods ao instituir um regime de câmbios fixos ajustáveis e ainda a crise petrolífera de 1973, o autor debruça-se sobre a situação, o papel e a possível evolução do SME.

No que respeita à situação, refere o sucesso do SME e a ideia de que tal não é motivo para parar o processo, mas antes deverá servir de base para levar mais longe a integração monetária ao nível comunitário, pois entende que terão sido também as condições exteriores e não só as suas próprias virtualidades a determinar esse sucesso.

Quanto ao papel do SME resulta de imediato o facto de ter facilitado as trocas comunitárias, bem como a possibilidade de absorver parte dos choques provocados pela evolução do marco e do dólar; não menos importante é a apresentação do SME como exemplo de forma de integração monetária regional e passo significativo na reconstrução do Sistema Monetário Internacional.

Por fim, quanto à possível evolução do SME, o autor começa por lamentar a existência de obstáculos políticos cuja importância ultrapassa a das dificuldades técnicas. Neste domínio analisa o processo de criação de ECUs e a possibilidade de tal originar um processo inflacionista, o interesse da criação de *contas de reavaliação*, a utilização privada do ECU e ainda o problema da racionalização dos créditos próprios ao sistema. O autor demonstra a particular importância que reconhece ao binómio preparação técnica-debate político, ao analisar o interesse da implementação de um órgão de *staff* — o *Comité Técnico*, para a gestão do SME.

## OS GRUPOS DE PRESSÃO NA COMUNIDADE EUROPEIA

por

Dusan Sidjanski\*

com a colaboração de José Durão Barroso\*\*

À imagem do pluralismo das democracias ocidentais, a Comunidade Europeia caracteriza-se pela existência de múltiplas organizações e de centros de decisão. Este pluralismo é simultaneamente *político*, confirmado pela presença de vários partidos políticos e de eleições livres, e *sócio-económico*, materializado na existência de uma grande variedade de grupos que reflectem a diversidade de actividades, de interesses e de valores. Se bem que a Comunidade Europeia não tenha ainda atingido a solidez e a capacidade das estruturas sócio-políticas dos Estados-membros, a verdade é que ela mostra já as principais marcas de uma comunidade política em formação. A sua vocação política, com efeito, inscreve-se na sua própria estrutura, a qual reproduz de forma embrionária as principais características de um sistema de governo democrático. Assim, o poder activo, tanto legislativo como executivo, encontra-se materializado nas competências do tandem Comissão-Conselho, assistido pelo Comité Económico e Social e diversos órgãos consultativos, submetendo-se a Comissão ao controlo democrático do Parlamento Europeu e ao controlo jurisdicional do Tribunal de Justiça. O mesmo carácter de comunidade política confirma-se pela evolução registada: criação do Conselho Europeu, reunindo os mais altos responsáveis políticos, e eleição do Parlamento Europeu, assegurando-lhe um fundamento democrático directo.<sup>1</sup>

Esta Comunidade, dotada de poderes de natureza política, mas limitada quanto ao exercício destes, caracterizada pelo conteúdo principalmente económico das suas actividades, rege uma esfera de actuação dos Estados-membros mas também dos grupos e dos indivíduos. Daqui resulta um dos traços originais deste nascente poder europeu: a capacidade de tomar decisões que vinculam os Estados-membros, os grupos, as empresas e as pessoas. A Comunidade, afectando directamente os interesses dos actores sócio-económicos, provocou um vasto movimento de reagrupamento dos inte-

\* Professor, Universidade de Genebra.

\*\* Assistente, Universidade de Genebra e Universidade de Lisboa.

<sup>1</sup> Cf. D. Sidjanski, *Europe Elections. De la démocratie européenne*, Paris: Stanké, 1979, 381 p.

resses já organizados no plano nacional. Assim se formou uma extensa *rede de grupos de interesse* ao nível comunitário e à volta dos principais centros de decisão da Comunidade Europeia. Estes agrupamentos europeus, que já são mais do que 400, embora não tenham uma estrutura ou capacidade comparáveis às dos seus homólogos nacionais, ultrapassam em capacidade de organização e em eficácia na actuação as suas associações internacionais do mesmo tipo. As acções destes grupos, mais intensas e mais concretas do que as daquelas associações, correspondem principalmente aos domínios nos quais a Comunidade Europeia toma decisões e formula políticas comuns. Sob um outro ângulo, esta rede de agrupamentos europeus pode ser considerada como um poderoso indicador do alcance real das competências comunitárias e do grau de intensidade da integração sócio-económica na Comunidade Europeia.

#### I. OS GRUPOS DE PRESSÃO; SUA CLASSIFICAÇÃO E CARACTERIZAÇÃO GERAIS

##### 1. Tipologia dos grupos<sup>2</sup>

Poderemos estabelecer uma primeira distinção entre grupos clássicos e grupos novos, ou de um tipo novo. Os *grupos clássicos* abrangem: a) *grupos de interesse* ou grupos sócio-económicos que se designam igualmente por grupos profissionais. Sob esta mesma rubrica figuram grupos tais como as organizações profissionais, as empresas, os grupos de negócios e as sociedades multinacionais, e também as empresas públicas autónomas (Renault em França, Volkswagen na Alemanha, por exemplo); b) *grupos de promoção*, grupos ideológicos ou assumindo a defesa de uma causa. Exemplos: o Movimento Europeu, associações lutando contra a pena de morte ou em defesa dos Direitos do Homem.

Entre os *grupos de um tipo novo* encontramos: a) grupos «políticos» organizados sob a forma de *clubes* ou de *associações políticas* tendo por objectivo, não a mobilização do eleitorado, mas a promoção de uma reflexão sobre a sociedade global. Estes grupos, que se encontram por vezes na origem de partidos políticos, constituem actualmente organizações de apoio aos partidos; b) uma segunda categoria é a dos *grupos de interesse público* os quais visam a defesa de bens colectivos, por exemplo: grupos para a defesa

<sup>2</sup> Cf. J. Meynaud e D. Sidjanski, *Les Groupes de Pression dans la Communauté européenne*, Bruxelas: Editions de l'Institut de Sociologie, 1971, 733 p.

do consumidor ou da saúde pública, grupos de luta contra as centrais nucleares ou contra a poluição. Tais grupos, dificilmente concebíveis há uma dezena de anos, tornaram-se actualmente elementos activos da vida política nos Estados Unidos e na Europa. Veja-se a propósito a resistência oposta à instalação de centrais nucleares na França, na Alemanha ou na Suíça, ou ainda as dificuldades com que deparam as grandes empresas químicas e siderúrgicas para criarem novos complexos em certas regiões (FOS perto de Marselha, por exemplo). Estes grupos têm mostrado recentemente a sua capacidade através da mobilização dos cidadãos para acções de protesto; c) uma terceira categoria é a dos diferentes *grupos extremistas* constituídos em torno da ideia do regresso às fontes do marxismo-leninismo, da anarquia, do fascismo ou de ideais esquerdistas, os quais conseguiram por vezes organizar alguns grupúsculos activos, mais ou menos violentos e contestatários.

##### 2. Formação dos grupos europeus

###### a) Grupos de promoção<sup>3</sup>

Desde 1945 que se assiste ao nascimento de diversos movimentos destinados a promover a Europa e a difundir os valores europeus. A unidade de objectivos não exclui a diversidade da base destes grupos. A este respeito, aplicam-se duas fórmulas:

— grupos decorrentes de clivagens partidárias que reúnem transnacionalmente os adeptos das mesmas orientações ideológicas: Novas Equipas Internacionais (NEI); Movimento Socialista para os Estados Unidos da Europa (MSEUE); Movimento Liberal para a Europa Unida (MLEU).

— grupos que se reclamam de uma *ideologia supranacional* ultrapassando as ideologias partidárias e nacionais: União Europeia dos Federalistas (UEF); União Pan-Europeia, tal como foi reconstituída após a guerra.

Estes grupos, que não são movimentos de massa, actuam através da mobilização das elites europeias. A sua iniciativa mais espectacular consistiu na reunião, em Maio de 1948, na Haia, e sob a égide do Comité Internacional dos Movimentos para a Unidade Europeia, de um congresso em que participaram cerca de 1000 dirigentes e personalidades. O congresso viria a dar origem ao Movimento Europeu, o qual assumiria a missão de coordenar os esforços dos grupos especializados (demasiado diferentes entre eles para poderem ser concentrados num só organismo).

<sup>3</sup> Cf. J. Meynaud e D. Sidjanski, *Verso Europa Unita, gruppi di promozione*, Milão: Ferro Edizioni, 1968, 417 p.

Depois do fracasso da Comunidade Europeia de Defesa, em 1954, o Movimento Europeu perdeu a sua força inicial e uma parte considerável dos seus meios de acção. Prosseguiram as suas actividades bem como as de diversos grupos a ele ligados mas o militantismo europeu, tão intenso entre 1954 e 1955, veio a conhecer uma longa fase de refluxo.

Entretanto, uma nova forma de acção, de menor amplitude que o Movimento Europeu e com inspiração funcionalista, foi posta em prática pelo Comité de Acção para os Estados Unidos da Europa (o chamado Comité Monnet).<sup>4</sup> O objectivo deste comité era o de consolidar e acelerar a aplicação da integração comunitária, para tanto apelando aos dirigentes partidários e sindicais e procurando que a adesão destes implicasse a adesão das suas organizações respectivas. O Comité, que formulava propostas dirigidas aos diferentes governos no sentido de influenciar as suas políticas, viria a ser dissolvido em 1976 pelo seu fundador.

Actualmente, o Movimento Europeu, o CIFE (Centro Internacional de Formação Europeia) e a TEPSA («Trans European Policy Studies Association»), esforçam-se por preencherem o vazio de ideias e de iniciativas que caracteriza o presente período do processo de união.

#### b) Grupos de interesse

A criação de grupos profissionais e sócio-económicos responde à preocupação de representar e de defender certos e determinados meios sócio-económicos. Este objectivo aparece normalmente mais tarde que a promoção; verifica-se pois, quando a realização do projecto de união já vai suficientemente avançada para que se forme um novo centro ou um escalão suplementar de gestão e de decisão: o nascimento do poder europeu comunitário (institucional) teve por corolário a eclosão de grupos com actividades paralelas. A formação dos grupos ao nível europeu corresponde, pois, a certas necessidades concretas. Se a CEE institui uma política agrícola comum os agricultores não podem deixar de se agrupar para seguirem a sua execução e, se fôr caso disso, tentarem a sua modificação.

A formação de um aparelho de representação e de defesa sócio-económica efectuou-se em várias etapas, correspondendo cada uma destas à entrada em actividade de uma instituição europeia. Assim, a criação da OECE (Organização Europeia para a Cooperação Económica) e, mais tarde, da

<sup>4</sup> Cf. J. Meynaud e D. Sidjanski, «Le Comité d'action pour les Etats-Unis d'Europe», *Annuaire européen*, vol. XII, 1965, 27 p.; a denominação correspondia à realidade pois era o homem que, pelo seu dinamismo, constituía o centro activo e o cimento do grupo.

Agência Europeia de Produtividade, suscitou uma primeira vaga de associações profissionais de carácter europeu. Tratava-se contudo de organizações bastante fluidas (o que era explicável pelas competências limitadas de que dispunham) cujo objectivo principal consistia na transmissão de informação nos dois sentidos (especialmente através da actividade dos comités verticais).

Uma segunda vaga ocorreu com a entrada em funcionamento da CECA (1953): formação de organizações profissionais europeias com um campo limitado aos seis países e àqueles dois sectores. Mas como os objectivos da actividade comunitária e os problemas dela decorrentes tinham maior importância do que aquela que se verificava com a OECE relativamente aos grupos interessados, verificou-se que estes tenderam a dotar-se de estruturas mais sólidas.

Seria, contudo, a entrada em funcionamento dos órgãos da CEE aquela que suscitaria a maior destas três vagas de formação de grupos de interesse. O movimento de organização profissional ao nível comunitário viu-se abertamente encorajado pelos próprios membros da Comissão (especialmente S. Mansholt no que dizia respeito aos produtos e indústrias agrícolas).

O arranque foi lento até 1957: a CECA, limitada a dois sectores, suscitou apenas a criação de uma quinzena de grupos até à assinatura dos Tratados de Roma em Março de 1957. Desde então, o crescimento acelera-se, formando-se 12 grupos em 1957, 46 em 1958 e um máximo (71) em 1959. A partir deste momento a curva é decrescente: 43 grupos em 1960, 25 em 1961, 21 em 1962 e 18 em 1963. Entre 1957 e 1963 o crescimento médio é de 34 grupos por ano, o que dá um total de 236; em compensação, apenas se constituem 11 grupos em 1964 e a média de 1964 a 1975 não foi além dos cerca de 9 grupos por ano, representando assim um total de 105 grupos.

Estas mudanças de ritmo na formação dos grupos de interesse explicam-se pelo facto de os 241 existentes antes de 1964 cobrirem já o essencial das actividades profissionais que a criação dos 105 até 1975 veio a completar gradualmente. No sector agrícola, os 24 grupos que entraram em funcionamento até 1967 respondiam às necessidades efectivas de um sector menos diversificado quanto aos produtos e às actividades. Mas já a indústria e os serviços continuam a desenvolver, se bem que a um ritmo mais moderado, as suas redes de organizações profissionais.<sup>5</sup>

Assim, os grupos comunitários constituídos até finais de 1975 repartiam-se

<sup>5</sup> Cf. estatísticas mais detalhadas in D. Sidjanski e U. Ayberk, «Bilan des groupes et du processus de décision dans la Communauté des Six», *Res Publica*, vol. XVI, n.º 1, 1974, p. 33-62.

essencialmente por três domínios de actividade. Entre 346 grupos comunitários, 24 pertenciam à agricultura, compreendendo este número os produtores e as cooperativas agrícolas; 177 no sector industrial, cobrindo nomeadamente a alimentação, os têxteis, a química, a metalurgia, madeiras e papel, o material de transporte, etc.; 145 pertenciam aos serviços, englobando o comércio, as profissões liberais, o artesanato, os consumidores, etc. Percentualmente os grandes sectores de actividade económica repartiam-se da seguinte forma no que diz respeito ao número de grupos constituídos: 6,9 % para o sector agrícola, 51,1 % para a indústria e 41,9 % para os serviços. Esta estrutura dos grupos comunitários não viria a ser modificada durante estes últimos anos.

c) Duas observações

Duas observações se impõem a propósito dos agrupamentos europeus: a assimetria actualmente existente entre as organizações patronais e as organizações dos trabalhadores, por um lado, e a lenta emergência no plano europeu dos grupos de interesse público.

O desequilíbrio aparece claramente quando se examina a estrutura das respectivas organizações. Enquanto que, do lado patronal, o essencial dos sectores da indústria e do comércio se encontra coberto por organizações gerais (como a UNICE) e grupos especializados (por sectores e sub-sectores) uma tal estrutura, vertical e complexa, não conhece equivalente do lado dos trabalhadores. Sem dúvida que a Confederação Europeia dos Sindicatos (CES), criada em 1973, se torna impressionante com os 42 milhões de trabalhadores sindicalizados que aderiram às organizações nela filiadas.<sup>6</sup> Além do mais, a Confederação conseguiu reconstituir em grande medida a *unidade do movimento sindical* ao nível europeu. Com efeito, lado a lado com os sindicatos livres e cristãos, a Confederação compreende também a CGIL, italiana, com forte participação comunista. Contudo, os defeitos desta estrutura fluida parecem maiores do que os seus traços positivos: essencialmente confederal, a CES não se apoia sobre federações especializadas por sectores ou ramos de actividade que possam dar uma réplica às organizações patronais.

De facto, só existe actualmente uma dúzia de organizações ou federações especializadas, sendo particularmente importante a Federação Europeia

<sup>6</sup> Comité Economique et Social, *Les groupements d'intérêt européens*, Bruxelles: Ed. Delta, 1980, p. 128 s.; a CES compreende igualmente os sindicatos de 7 países não membros da CE, ou seja, cerca de 8 milhões de aderentes.

dos Metalúrgicos. Mas a acção sindical continua com carácter geral e abstracto: o essencial desta actuação mantém-se ao nível nacional e por intermédio das organizações filiadas, às quais cabe negociar os salários, as condições de vida e de segurança dos trabalhadores, bem como decidir acerca do recurso à greve. Assim, as acções fundamentais do poder sindical continuam reservadas às organizações nacionais. A concentração económica das empresas e das organizações profissionais patronais não encontra pois contrapeso, a todos os níveis, do lado dos trabalhadores. Alguns exemplos de greve europeia numa empresa multinacional constituem acontecimentos marginais e verdadeiramente excepcionais. E o mesmo se diga a propósito do esforço feito pela FEM de constituir comités europeus especializados no quadro de várias multinacionais. Esta ausência de uma acção concreta dos trabalhadores europeus poderá perpetuar o citado desequilíbrio, sem dúvida prejudicial para a democracia europeia. Foi nomeadamente neste perspectiva que o relatório sobre a União Europeia de Leo Tindemans sugeriu o reforço do comité permanente do emprego, o crescimento da participação dos trabalhadores e a introdução de convenções colectivas europeias através de concertações sectoriais.

Quanto aos *movimentos de interesse público*, também eles colaboram no plano europeu ainda que tenham sido relativamente tardias as suas formas de associação. Merece destaque especial a acção dos consumidores, que tem vindo a reforçar-se: após a Comunidade Europeia das Cooperativas de Consumo (Eurocoop), já de 1957, e do Comité das Organizações Familiares junto das Comunidades Europeias (COFACE), estabelecido em 1969, constituiu-se em 1973 o «Bureau» europeu das uniões de consumidores (BEUC). Também um «Bureau» europeu do ambiente foi fundado em Dezembro de 1974. Tendo como objectivo a defesa do ambiente, esta organização agrupa a maior parte das associações nacionais com actividade no domínio da protecção da natureza e do ambiente.

Se fizermos a comparação com os grupos nacionais, constataremos que, na Comunidade Europeia, os *grupos sócio-económicos* ocupam uma posição privilegiada relativamente aos grupos de promoção ou de interesse público. Se esta predominância se explica pelo seu peso e pelas actividades quase exclusivamente económicas da CEE, nem por isso deixa de ser inquietante de um ponto de vista que considere o futuro da democracia europeia. Este desequilíbrio torna-se ainda mais acentuado na medida em que as acções destes grupos sócio-económicos não se encontram ainda inseridas num conjunto politicamente estruturado, não são contidas por uma autoridade política europeia e só parcialmente se encontram contrabalançadas pela acção dos partidos políticos após as eleições do Parlamento Europeu em 1979.

## II. FORMAS E NÍVEIS DO PROCESSO DE CONSULTA

Existem diversas formas de consulta na Comunidade Europeia, umas praticadas pragmaticamente, outras regulamentadas e até institucionalizadas. As primeiras, que actualmente se deixam à discrição da Comissão e se realizam à porta fechada deveriam ser seguidas por alguns princípios ou regras gerais. Quanto às segundas, poderiam ser melhoradas e tornadas mais eficazes. Deveria alargar-se esta rede de consultas no seu conjunto a fim de oferecer alguns acessos aos novos grupos.

### 1. Consultas a grupos e a peritos pela Comissão

Aquando da elaboração dos projectos de decisão ou das suas propostas, a Comissão das Comunidades Europeias procede normalmente a uma larga consulta aos grupos europeus. A preparação desses documentos fica a cargo de uma Direcção-Geral e a Comissão realiza estudos podendo para o efeito recorrer aos serviços externos de peritos ou grupos de peritos. Durante esta fase preliminar de *informação*, a Comissão pode igualmente dirigir questionários e pedidos de informação às administrações nacionais bem como aos representantes dos organismos profissionais europeus e nacionais. A Comissão procura por estes meios precisar a sua concepção para melhor formular o seu projecto. Logo após este trabalho preliminar abre-se uma fase bastante longa de *consultas*. Realizam-se múltiplos contactos e efectuam-se numerosas reuniões com representantes da UNICE (União das Indústrias da Comunidade Europeia), das federações profissionais e dos sindicatos europeus, e sobretudo com peritos nacionais; estes assistem às reuniões sem mandato oficial pois são convocados pela Comissão a título pessoal; contudo, estes peritos têm tendência a exprimir os pontos de vista das administrações nacionais, se bem que guardando uma certa liberdade de manobra, o que lhes permite aliás participar na própria elaboração dos textos preparados pela Comissão.

Durante esta fase, os diferentes grupos esforçam-se por utilizar da melhor maneira todos os recursos de que dispõem tanto ao nível dos contactos officiosos como das relações oficiais, as quais nem sempre fornecem os acessos mais eficazes. Esta fase, contudo, concede prioridade e vantagem aos grupos de interesse organizados à escala europeia, pois estes recorrem à capacidade directa de intervenção, a qual só raramente se encontra ao alcance dos diferentes grupos nacionais.

Este processo informal de consulta aos agrupamentos europeus revela-se de grande importância relativamente à decisão quanto ao conteúdo final

das diferentes políticas comunitárias. Como é normal, tal processo implica algumas vantagens mas também algumas desvantagens no que diz respeito ao funcionamento e equilíbrio globais do sistema comunitário. Entre as vantagens citaremos nomeadamente a que consiste em confiar aos grupos europeus o papel de árbitros entre as posições e os interesses — tantas vezes divergentes — dos grupos nacionais neles filiados. Evita-se assim uma sobrecarga da responsabilidade política num centro institucional que tenderia a ver contestada a sua própria legitimidade. Mas este aspecto positivo implica também alguns inconvenientes: o facto de se conseguir uma agregação dos interesses a um nível tão elevado como o europeu conduz a que normalmente não resultem posições claras e bem definidas, e isto sobretudo por causa da fraqueza estrutural destas organizações confederais europeias. Fica-se geralmente no terreno dos compromissos, com todos os aspectos de insegurança e de transitoriedade que estes implicam.

Noutros casos, contudo, os membros de uma organização europeia dos grupos de interesse recorrem a outra solução, a qual consiste na apresentação de dois relatórios, um maioritário e outro minoritário.

O facto de a Comissão só consultar os agrupamentos estabelecidos ao nível europeu estimulou a criação destes e, no início, simplificou bastante as suas tarefas; esta fórmula contudo, perturbou por vezes a transmissão diferenciada da informação que poderia ser necessária à Comissão. Mais tarde viria a completar-se tal fórmula com a criação de uma rede de comités consultivos. Estes comités, actualmente 46, intervêm no processo a diversos títulos: 20 comités encontram-se associados ao processo legislativo, enquanto que 24 participam na aplicação das políticas comunitárias (comités consultivos agrícolas) e dois comités (comité permanente do emprego e conferência tripartida) funcionam no quadro da concertação entre poderes públicos e forças autónomas. Deve notar-se que os membros destes comités são os representantes das organizações nacionais implicadas, nomeados em princípio pela Comissão sob proposta das organizações sócio-económicas europeias.<sup>7</sup> Graças a esta rede, a Comissão mantém o contacto com os múltiplos interesses no plano nacional bem como com as organizações europeias.

Outro aspecto criticável deste processo consiste na escolha dos organismos a consultar, a qual não é orientada por princípios bem definidos. Além do mais, todo este processo se desenvolve em diálogo fechado entre peritos, representantes da Comissão e seus homólogos nos organismos profissionais europeus. Trata-se, pois, de um processo «à porta fechada», limitado aos

<sup>7</sup> Comité Économique et Social, *Les Comités consultatifs communautaires à composition socio-économique*, Bruxelles: Ed. Delta, 1980, p. 8-9 e p. 21.

organismos profissionais clássicos. Seria bastante útil que houvesse regras de consulta mais precisas a fim de melhor orientarem a actividade da Comissão, deixando-lhe contudo uma certa margem de liberdade. Deveria ficar expressamente prevista a possibilidade de a Comissão entrar em contacto directo com os grupos nacionais a fim de recolher os seus pareceres, e isto nomeadamente quando se registassem clivagens no plano nacional entre as diferentes organizações. Nesses casos, afigura-se de interesse para a Comissão conhecer a opinião dos organismos minoritários, os quais são aliás frequentemente de âmbito regional, como acontece no Reino Unido e na França. A Comissão deveria ainda, como aliás já aconteceu algumas vezes, poder recorrer mais frequentemente a audições dos interessados.<sup>8</sup> Essas audições poderiam vir a ter carácter público e assim permitir debates muito mais amplos com os diferentes sectores da opinião europeia.

Numa segunda fase, o processo desenrola-se ao nível do Conselho e do Comité dos Representantes Permanentes. O Parlamento Europeu e o Comité Económico e Social intervêm neste nível mas a título consultivo. Neste estágio, contudo, os grupos europeus limitam-se a um papel de veras secundário; com efeito, se é verdade que o seu esforço de pressão se manifestou durante a fase precedente e relativamente à Comissão, já é raro que tentem influenciar as decisões do Conselho. Contudo, registaram-se, por vezes, algumas excepções: o COPA (Comité das Organizações Profissionais Agrícolas), promoveu manifestações de agricultores durante as reuniões de um Conselho agrícola em Bruxelas e no Luxemburgo. Esta fase caracteriza-se, contudo, pelo importantíssimo papel do Comité dos Representantes Permanentes (COREPER) e dos seus grupos de trabalho, os quais integram peritos oficiais. Resultando da relevância da actuação dos Estados-membros, os grupos nacionais procuram «cobrir» a capacidade de acção destes. Para tanto, os grupos nacionais tentam, sempre que possível, conjugar a sua actuação com a dos grupos europeus em que se integram, mas por vezes verifica-se a oposição, dada a disparidade dos interesses em jogo.

<sup>8</sup> Exs.: reconhecimento dos diplomas de Medicina, «hearings» nucleares, audições da indústria têxtil; ver D. Sidjanski, «Auditions publiques dans la Communauté Européenne. Parlements nationaux et Parlement européen», Genève: Université de Genève, Département de Science Politique, *Etudes et Recherches*, n.º 7, 1976, 81 p.

## 2. O Comité Económico e Social como representação institucionalizada dos interesses<sup>9</sup>

Diferentemente dos outros comités consultivos, e se bem que o Tratado não o considere como tal, o Comité Económico e Social é uma instituição permanente que desempenha funções de *consulta geral*. Integram-no 156 representantes das diferentes categorias da vida económica e social, nomeadamente dos produtores, agricultores, transportadores, trabalhadores, homens de negócios e artesãos, das profissões liberais e do interesse geral (artigo 193 do Tratado CEE). Assim, o CES está vocacionado para dar uma imagem tão fiel quanto possível da distribuição das categorias de actividades nos países-membros. Em princípio a composição do CES reflecte os agrupamentos e os interesses nacionais.<sup>10</sup> A agregação destes interesses efectua-se no seio do CES e exprime-se sob a forma de pareceres. Tal processo ostenta a marca de três grupos:<sup>11</sup>

O *Grupo I* reúne os 45 representantes dos empresários da indústria, do comércio, dos transportes e dos bancos e mesmo dois representantes de organizações agrícolas («Deutscher Bauernverband» e «Confagricultura»); o *Grupo II* integra 54 representantes das organizações dos trabalhadores, estando todas excepto três (ex: a CGT francesa) filiadas na Confederação Europeia dos Sindicatos — o facto de pertencerem à organização central europeia assegura-lhe um alto grau de homogeneidade; o *Grupo III* compõe-se de 57 representantes de diversas actividades: agricultura, pequenas e médias empresas, artesanato, comércio, profissões liberais, associações de famílias e de consumidores. Trata-se do grupo menos homogéneo e que regista normalmente, aquando da discussão de questões controversas, uma repartição dos votos entre as posições do Grupo I e do Grupo II. No quadro destas estruturas, e embora não se encontrem directamente representados, os agrupamentos europeus desempenham uma função de apoio e de coordenação.

O Comité Económico e Social é chamado a formular pareceres dirigidos à Comissão e ao Conselho; estes pareceres são obrigatórios quando o Tratado impõe a consulta: é nomeadamente a regra ao nível dos processos legislativos

<sup>9</sup> Cf. N. Bernard, C. Laval et A. Nys, *Le Comité économique et social*, Bruxelles: Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, 1972.

<sup>10</sup> No processo prático de consultas a Comissão associa as organizações europeias de interesses que assumem assim a responsabilidade da agregação das posições das organizações nacionais a um nível muito elevado. Sob este ponto de vista, o Comité Económico e Social constitui o reflexo mais fiel e mais matizado da diversidade de interesses nas CE. O CES constitui, pois, o acesso institucionalizado dos grupos de interesses nacionais.

<sup>11</sup> Cf. Comité Économique et Social, *Répertoire*, Bruxelles, Março de 1981.

ou regulamentares e em paralelo com a consulta do PE; são facultativos quando a Comissão ou o Conselho têm a faculdade, mas não a obrigação, de recorrer ao CES.

A elaboração dos pareceres efectua-se inicialmente nas 9 secções especializadas (ex: agricultura, indústria, comércio e serviços, assuntos sociais, ambiente, saúde pública e consumo); na fase final os pareceres são submetidos à votação em sessão plenária.

Além deste processo de consulta o Comité pode elaborar estudos e relatórios de informação dirigidos às instituições comunitárias. Esta margem de actividade relativamente estreita viria a ser alargada em 1972 com a adopção do *direito de iniciativa*. Desde então o Comité pode chamar a si todo e qualquer problema que se integre no domínio de actividades da CE. A título de exemplo, indique-se que o Comité formulou em média cerca de uma centena de pareceres, de relatórios de informação e de estudos por ano desde 1974, dos quais aproximadamente 10 % resultavam da sua própria iniciativa.

A questão mais delicada reside no alcance e na influência real dos pareceres do Comité. Segundo as estimativas contidas no seu Relatório Anual de 1980, entre 31 pareceres formulados, 10 aprovaram a proposta da Comissão, 7 foram tomados em consideração «em larga medida», outros 7 «em pequena medida» e ainda outros 7 «em certa medida».

A influência do Comité, difícil de avaliar, é função de vários factores, dos quais destacaremos:

a) representatividade dos seus membros e leque das categorias de interesses abrangidas; ora, um exame deste aspecto conduz-nos à conclusão de que as categorias diversificadas de interesses não podem ser reflectidas por 24 representantes para os quatro grandes países, 12 para os médios, 9 para a Dinamarca e a Irlanda e 6 para o Luxemburgo. Comparativamente, o Conselho Económico e Social francês integra 200 membros e os conselhos belga e holandês apresentam mais de 50 membros. Nestas condições, torna-se imperativo o aumento do número de membros do CES;

b) A relevância dos pareceres, relatórios e estudos; para atribuir maior valor às suas iniciativas o Comité realizou algumas experiências elucidativas, organizando conferências e audições sobre temas importantes e actuais (ex.: o alargamento); este processo merece ser generalizado a fim de o Comité poder melhor reproduzir as posições das múltiplas organizações e categorias de interesses, compensando deste modo as lacunas da representação (ausência de representantes de alguns grandes sectores ou de organizações de defesa do ambiente);

c) O lugar ocupado e a ocupar pelo Comité na repartição das tarefas no interior da Comunidade, tomando em consideração a experiência e os papéis do Conselho Europeu e do Parlamento Europeu eleito;

d) A posição que o Comité poderá assumir na CE em relação com a rede de comités consultivos e a prática de consultas instaurada pela Comissão; isto equivale a dizer que, se o Comité Económico e Social adquiriu grande experiência dos trabalhos comunitários, a sua posição e a sua função deverão ser redefinidas no quadro mais geral de evolução da Comunidade.

Comparando-o com o Comité Económico e Social, o *Parlamento Europeu* oferece um acesso *secundário* — por causa da sua actuação limitada no processo de decisão — e *indirecto*, como resultado da sua função de representação geral.

Só após a sua eleição, o Parlamento, vendo assim acrescida a sua autoridade (ex.: co-decisão orçamental, controlo mais incisivo) constituiu mais frequentemente o objecto da atenção e dos pedidos de algumas organizações europeias de interesses. Com efeito, a sua intervenção permite não propriamente definir, mas pelo menos travar ou modificar um certo número de orientações e de iniciativas. Por outro lado, o Parlamento eleito soube chamar a si a atenção dos órgãos de comunicação social, o que contribui por vezes para dar um aspecto mais visível às suas tomadas de posição no seu conjunto ou de alguns dos deputados. Contudo, afigura-se ainda muito prematura qualquer avaliação acerca dos novos tipos de intervenção dos grupos após a eleição do Parlamento Europeu.

### 3. *Acessos officiosos*

A estes diversos *acessos oficiais* ou *institucionalizados* acrescenta-se uma extensa gama de *acessos officiosos*. Estes acessos englobam toda a espécie de contactos que o grupo profissional estabelece e mantém com a Comissão: encontros e discussões privadas, visitas e convites mútuos, conversas telefónicas. Resumindo: trata-se de um vasto conjunto de relações que excluem qualquer carácter oficial. Embora discretas e difíceis de seguir, estas relações não são por isso menos eficazes. Tanto o conteúdo como o alcance destas relações são função de múltiplos factores tais como a conjuntura e a capacidade de influência do grupo. O seu conteúdo pode ir de simples troca de informações, de comunicações, de *dossiers* e de informações técnicas até à transmissão de pareceres ou de orientações, por exemplo. Se bem que privadas, tais relações assumem por vezes a forma de verdadeiras consultas. A sua natureza não se afasta muito daquela que se observa no plano nacional.

As relações officiosas podem desenvolver-se entre diferentes tipos de grupos (grupos de interesses nacionais, grupos de negócios, grupos de inte-

resses europeus) e os serviços da Comissão. Existe contudo uma diferença em função dos grupos que consideremos: para os grupos profissionais europeus, e em particular para aqueles que são vistos como porta-voz dos respectivos sectores, trata-se de um acesso complementar a acrescentar ao acesso oficial. Este carácter de complementaridade em nada diminui a importância do acesso officioso que, como o demonstra a experiência nacional, não pode ser subestimado.

Já quanto aos grupos europeus não habitualmente consultados pela Comissão se verifica que o acesso officioso se torna, por isso mesmo, o canal privilegiado.

A título de exemplo: o secretário-geral da Conferência Permanente encontra-se em Bruxelas há vários anos. Aí goza de muito boas relações e mantém contactos pessoais com os funcionários das diferentes direcções-gerais da Comissão. A estas relações vem juntar-se uma acção técnica. A Conferência Permanente formulou recomendações e pareceres sobre a actividade comunitária, em particular sobre os acordos comerciais, sobre a política agrícola, a livre circulação, os transportes, etc. E não se tratava de textos gerais e imprecisos mas de documentos tecnicamente elaborados, como o demonstram os seus estudos sobre o seguro-crédito e em matéria de financiamento dos créditos à exportação. Assim, a Conferência Permanente procura compensar o seu «handicap» através da manutenção de múltiplos contactos officiosos com a Comissão e do nível técnico dos seus trabalhos.

Observa-se uma situação semelhante ao nível dos organismos nacionais e dos grupos de negócios,<sup>12</sup> embora com uma diferença: uns e outros dispõem de acessos indirectos mas oficiais por intermédio de certos agrupamentos profissionais europeus em que se encontram filiados. O patronato ou os agricultores franceses, por exemplo, têm a possibilidade de influenciar as posições da UNICE ou da COPA e de assim fazerem repercutir as suas aspirações junto da Comissão.

Com os grupos de negócios os contactos assumem quase sempre carácter ainda mais mediatizado. Com efeito, eles devem passar pelos organismos profissionais nacionais a fim de atingirem a Comissão através de um organismo europeu. A distância aqui torna-se maior, embora seja por vezes compensada pela capacidade de influência dos grandes interesses económicos. Tal influência reduz-se ao mínimo, por exemplo, num organismo europeu de produtores de automóveis. Mas o peso próprio dos interesses económicos em jogo permite-lhes desenvolver eficazmente as vias officiosas disponíveis.

<sup>12</sup> Ver J. Meynaud e D. Sidjanski, *L'Europe des Affaires*, Paris: Payot, 1967, 247 p.

veis. Exemplificando ainda, a FIAT mantém um escritório permanente em Bruxelas para os contactos com a Comissão.

Os contactos officiosos realizam-se regularmente e a todos os níveis. Assim, os grandes empresários da UNICE encontram-se periodicamente com os comissários. No plano dos representantes permanentes, as relações são ainda mais intensas e por assim dizer quotidianas: o secretário-geral da UNICE, por exemplo, e os delegados permanentes encontram-se em relação constante com os altos funcionários da Comissão; e o mesmo se verifica com os peritos e os quadros. Uns e outros têm os seus «correspondentes», dependendo a escolha destes do objectivo em vista (informação, pedido de parecer, influência) e também de outros numerosos factores tais como a língua, a nacionalidade, o tipo de personalidade, o meio e a competência. Com efeito, podemos supor que o contacto com compatriotas é por vezes mais fácil. Outras vezes torna-se facilitado por afinidades profissionais ou pessoais. A língua pode constituir um obstáculo às comunicações enquanto a ligação a um mesmo meio ou partido constituem normalmente factores positivos.

Estes exemplos deixam pressentir a riqueza das combinações de objectivos e de factores que se formam na realidade. Estes elementos, aliás, não se encontram ausentes das relações oficiais. É provável, contudo, que a flexibilidade dos contactos officiosos e privados acentue a influência daqueles factores, pois estes estão limitados por certas regras nas relações oficiais. Na prática a oposição aparece menos clara pois mostra-se frequente a sobreposição e conjugação das relações oficiais com os contactos officiosos.

### III. EXEMPLO DE UMA SUB-ESTRUTURA DE PODER<sup>13</sup>

A análise das estruturas de poder e de processos de decisão refere-se, a título exemplificativo, a um sector limitado mas relevante: excedentes de leite, o que se insere na política agrícola comum mas que a ultrapassa dado o papel das indústrias de transformação e as repercussões sobre outros países. Nesta perspectiva, trata-se nomeadamente de avaliar o peso económico e a influência dos interesses em presença. A partir destes elementos objectivos que demonstram a importância do sector agrícola e a sua ligação com as acti-

<sup>13</sup> Ver D. Sidjanski, «Milk policy in the European Community: policy on surpluses of powdered milk», in *The European Alternatives, an inquiry into the policies of the European Community*, G. Ionesco, edit., 1979, p. 43-73.

vidades que se situam a montante e a jusante da agricultura, poderão desenharem-se as coligações de apoio e de oposição:

a) *A coligação de apoio* de que o chefe de fila é o COPA — organização dos produtores — apoiado pelos transformadores (ASSILEC) assim como pelos comerciantes de produtos leiteiros (EUCOLAIT), ainda que com algumas reservas da parte destes últimos. Esta coligação defende a política dos preços, exigida aliás pelos pequenos produtores cuja principal remuneração provém do leite. Esta posição, inscrita na política agrícola comum, é defendida pela Comissão e pela maioria dos ministros da agricultura. O conjunto forma uma rede de poderes públicos e privados favoráveis à política dos preços e rendimentos.

b) *A coligação de oposição* inclui os fabricantes das rações para animais (FEFAC) apoiada pelos produtores de margarina (IMACE) e os criadores de gado que utilizam rações a baixo preço (e ainda pelos consumidores, se bem que por outros motivos). Esta coligação opõe-se a toda e qualquer taxa de importação de soja e de proteínas; conta com o apoio de alguns países-membros mas também com o dos Estados Unidos e de outros países exportadores de produtos agrícolas, tais como a Nova Zelândia e o Brasil.

Estes diferentes grupos de interesse foram chamados a definir as respectivas posições face ao programa de acção da Comissão. Tentando fazer inflectir no sentido que lhes era favorável a proposta da Comissão, nem por isso deixaram de utilizar os acessos nacionais a fim de verem os seus interesses defendidos pelos respectivos governos no Conselho de Ministros da CE. Aquando das negociações de Março de 1977, formou-se um compromisso entre as diversas posições dos Estados-membros: oito aceitaram a proposta da Comissão mas a adopção definitiva viu-se atrasada pelo bloqueamento inglês.

Diante destas limitações e de tal configuração de forças deverá perguntar-se se há política alternativa possível. Poderá pensar-se na hipótese de uma revisão da política agrícola comum assim como a desejam o governo inglês e os consumidores? Estes últimos, em especial, já se pronunciaram, através das suas organizações, a favor de uma agricultura selectiva a preços baixos e competitivos e de subsídios sociais para os pequenos produtores. Esta política teria a vantagem de eliminar os excedentes de manteiga e de leite em pó. Por outro lado, os consumidores consideram que a percentagem de auto-fornecimento não deveria ultrapassar os 80 %, ficando os restantes 20 % a abastecer pelo mercado internacional. Os consumidores propõem que, para se assegurar este abastecimento, se celebrem contratos a longo prazo com os países do Terceiro Mundo que terão assim uma oportunidade de desenvolvimento para as suas agriculturas. Em suma, os consumidores preconizam uma série de medidas opostas a toda a protecção e isto tendo em

vista a obtenção de melhores condições no mercado comunitário. Os consumidores pedem, de facto, uma revisão fundamental da política agrícola comum. Mas esta «alternativa europeia» esbarra contra a constelação de forças e de limitações já indicada.

Os adeptos da política de preços e de rendimentos invocam pelo seu lado a fragilidade de previsões no domínio leiteiro e as dificuldades na condução da produção agrícola em geral. Aceitar a percentagem de auto-abastecimento limitado significaria aceitar a ameaça de escassez: quem previu a penúria de 1973? Além do mais, a transferência de certas actividades para fora da Europa só aumentaria a dependência externa e isto sem excluir o possível aparecimento de uma OPEP dos produtos agrícolas. O cenário da crise energética poderia, pois, reproduzir-se no sector alimentar. Quanto ao rendimento dos agricultores, a sua descida provocaria tensões sociais; e a política dos pequenos aumentos só pode realizar-se a prazo enquanto os custos de produção e outros artigos sobem de preço. A única opção seria entre o aumento dos preços e ajudas pontuais com contribuição comunitária. O problema económico transforma-se, pois, numa questão global, ou seja: política.

O estudo deste processo permitiu pôr em destaque a prática de consultas que se desenvolveu na Comunidade Europeia. Verificou-se que a Comissão dialogava de forma contínua com os grupos europeus tendo em vista a preparação das suas propostas enquanto os ministérios da agricultura se mantinham em contacto permanente com as suas clientelas. Este processo conduziria a que se ultrapassasse eventualmente a simples consulta para se chegar, conforme o pedido expresso pelo COPA, a uma fórmula de colaboração ou mesmo de co-decisão e de co-gestão da responsabilidade comum. Ora quanto mais se intensifica a colaboração com os grupos de interesse, mais necessária se torna a afirmação da *autonomia do poder comunitário*. É duvidoso que a especialização e a compartimentação do aparelho administrativo da Comissão, por um lado, e a fragmentação das responsabilidades do Conselho facilitem este objectivo. Contrariamente à abordagem global dos problemas, que caracteriza o processo governamental dos países-membros, o Conselho da CE tende a fragmentar-se em *Conselhos especializados*. Assim, os ministros da agricultura, mais inclinados a prestar atenção às respectivas clientelas do que à prossecução de objectivos gerais, assumem a responsabilidade das decisões no domínio agrícola. Seja qual for a vantagem calculada com esta especialização das responsabilidades, não terá já chegado o momento de se evitar a dispersão da autoridade, reconstituindo, na perspectiva da União Europeia, a unidade de acção política da Comunidade?

O exemplo estudado permite ainda fazer ressaltar as estruturas sub-

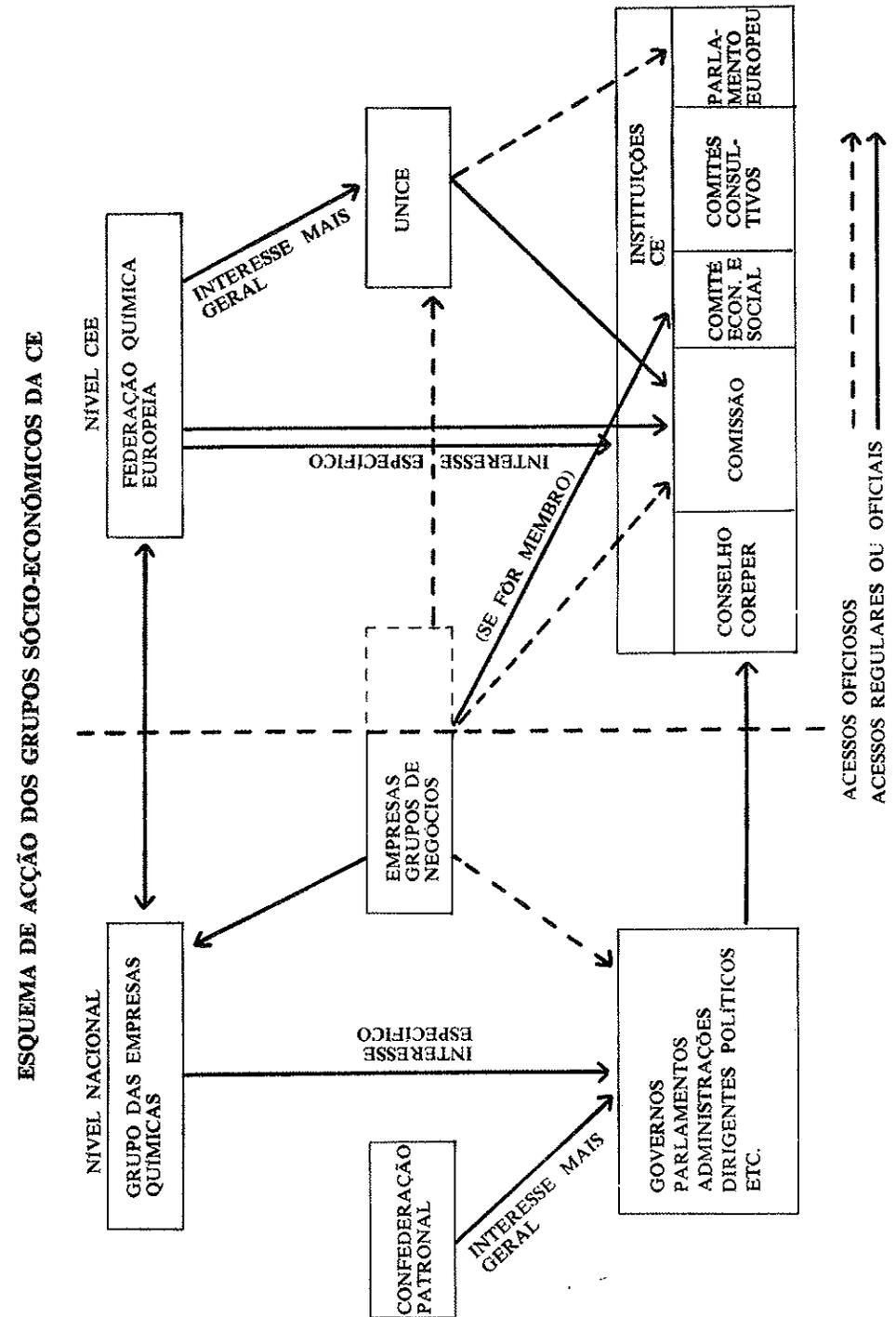
jacentes às decisões tomadas no sector. Em primeiro lugar, os elementos objectivos ou *indicadores* do poder dos grupos:

1. Importância do sector e do agrupamento nesse sector: volume de vendas, percentagem de trabalhadores e de vendas relativamente ao sector;
2. Importância da causa ou do interesse defendidos;
3. Representatividade e números de membros, p. ex.: sindicatos, agricultores, empresas;
4. Incidência financeira;
5. Organização e eficácia: a) efectivo do pessoal dirigente e administrativo; b) competência dos dirigentes; c) sua autoridade e prestígio;
6. Imagem e reputação do grupo;
7. Homogeneidade ou divisões;
8. Relações com outros grupos (coligações, rivalidades);
9. Rede de contactos e de acessos junto das instituições e dos centros de decisão.

Um outro aspecto fundamental consiste na *combinação das posições das organizações profissionais com as dos Estados-membros ou terceiros que intervenham no processo*. Daqui resultam *coligações de apoio e de oposição que se formam entre grupos e Estados*. Sobre este tecido de interesses desenrolam-se os papeis da Comissão e do Conselho cujos limites de actuação resultam da estrutura do poder e da configuração das forças. Este caso vem assim ilustrar a nossa concepção teórica, a qual ultrapassa a perspectiva da pressão unilateral, ou mesmo bilateral, e que se baseia na construção do *polígono de forças* que evoluem em torno de um processo de decisão e que formam coligações cruzadas, marcando embora a função privilegiada do centro oficial de decisão.

IV. ESQUEMA DE ACÇÃO DOS GRUPOS

Em anexo reproduzimos um esquema da acção dos grupos nos níveis nacional e comunitário. Desnecessário será dizer que se trata de um esquema ultra-simplificado e que não cobre todas as situações possíveis. A sua elaboração deu-se a partir do exemplo da Federação Química Europeia (anteriormente: Secretariado Internacional da Indústria Química da CEE) e da UNICE. Mas se substituirmos a Federação Química Europeia pelo COMITEX-TEXTIL, a situação já se complica pois este normalmente não passa pela UNICE, preferindo uma acção directa junto da Comissão. Apesar das suas lacunas, julgamos que este modelo permite fazer ressaltar o carácter complexo da acção dos grupos e a combinação da acção «clássica» com a actuação ao nível europeu.



Partindo do interesse particular de uma federação nacional, poderemos conceber diversas hipóteses: no plano comunitário, esse interesse pode coincidir ou convergir com os interesses de outras organizações filiadas na estrutura europeia (a Federação Química, no nosso exemplo). Nesse caso a acção desenvolver-se-á ao nível da CEE, e da Comissão em especial, através da intervenção da Federação. Se a acção diz respeito a uma questão profissional limitada, três hipóteses teóricas subsistem: a acção da Federação coincide com a UNICE e esta apoia-a; ela é indiferente para a UNICE que assim se mantém neutra; ela opõe-se à política da UNICE e provoca deste modo um conflito entre organismos europeus. Se a acção da Federação engloba interesses mais gerais, reproduzem-se as mesmas hipóteses mas o acordo ou o conflito situam-se imediatamente no próprio terreno da UNICE. A coincidência entre o interesse particular e a óptica mais geral da UNICE — como aconteceu na luta contra a legislação «anti-trust» — conduz a uma acção conjugada. Mas este exemplo revela outra lacuna do esquema apresentado: a ausência de outros organismos centrais. Com efeito, no caso do regulamento «anti-trust», a UACEE (União do Artesanato) defendeu, em oposição à grande indústria, um controlo da concorrência tão estrito quanto possível. Assim, no plano das questões gerais, o conflito de ópticas e de interesses pode surgir entre organismos centrais. Por outro lado, o esquema tornar-se-ia bastante mais complicado se, em vez da Federação Química Europeia, colocássemos o COMITEXIL ou qualquer outro organismo intermediário.

No conjunto, e no plano nacional, uma federação ou uma organização central podem deparar com três situações-tipo: o interesse do grupo nacional coincide com os interesses das outras federações filiadas no agrupamento europeu. Nesse caso a actuação do grupo nacional através do seu governo vai no mesmo sentido daquela levada a cabo pelo grupo europeu, trazendo assim um apoio suplementar a este e podendo fazer valer, para efeitos internos, essa solidariedade transnacional. Verifica-se então que a acção no plano nacional se repercute ao nível europeu: foi o que aconteceu por várias vezes com o COPA, quando amplificou a actuação dos agricultores franceses sobre o seu próprio governo. Mas o interesse do grupo nacional pode também revelar-se contrário ao do grupo europeu. Nesse caso o grupo nacional tem a possibilidade de paralisar a acção comum e de fazer pressão sobre o seu próprio governo (exemplo: os agricultores alemães a propósito do preço único); ou então o grupo nacional recorre a um alinhamento com os outros em matéria geral, opondo-se embora junto do seu governo a uma medida particular; foi o que se passou com o CNPF (Conselho Nacional do Patro-nato Francês) que se manifestou contra a crise de 65 e favorável à CEE, mas que se opôs em seguida à antecipação da entrada em vigor da união aduaneira. Numa terceira hipótese o interesse do grupo nacional simples-

mente não colide com os interesses no plano europeu. Nessas circunstâncias os grupos nacionais dispõem de liberdade de actuação no que se refere às vias tradicionais.

Uma última observação a propósito deste esquema diz respeito ao seu aspecto unilateral. De facto, as influências não são unilaterais, indo de um grupo para a Comissão. Esta tenta frequentemente influenciar os grupos, ganhando-os para as suas posições. Para trabalhos técnicos e especializados a Comissão tem muitas vezes necessidade da contribuição dos organismos profissionais através dos seus pareceres e indicações. Esta necessidade explica o processo de consultas. Em caso de dificuldade ou de crise, a acção de apoio dos grupos pode revelar-se de altíssima importância, como o demonstra a reacção dos grupos à crise de 1965. Noutras condições a Comissão pode suscitar ou estimular a acção dos grupos. Sabe-se que durante as «maratonas» ela já pediu a ajuda destes a fim de fazer vingar as suas propostas ou compromissos. Um exemplo muito citado é o da elaboração da lista de excepção para as negociações monetárias do «Kennedy Round»: nas suas audições e negociações com os grupos a Comissão conseguiu elaborar um projecto de lista de excepções. Para que tal compromisso não recebesse demasiadas alterações, os grupos assumiram a responsabilidade de fazerem pressão sobre os respectivos governos. O frágil compromisso pôde assim ser aceite pelo Conselho. Nestes diversos exemplos os grupos não agiram sobre a Comissão mas em seu favor. Nem sempre foram os autores da influência; por vezes constituíram antes o seu objecto.

## V. CONCLUSÃO

Como conclusão relembremos algumas *condições* que determinam a capacidade de influência dos agrupamentos profissionais europeus.

Para que um grupo possa agir, deverá antes do mais obter uma visão precisa do objectivo a atingir e dispor do apoio dos seus membros. Esta dupla *vontade* exprime-se em muitos organismos através do acordo unânime dos filiados. O organismo europeu reveste em geral uma forma confederal que garante a máxima protecção aos interesses particulares dos membros. Contudo, tal fórmula impede por vezes o bom funcionamento do grupo europeu: o COPA ficou paralisado na questão do preço único por causa de não ter então obtido a unanimidade. Por isso, os grupos adoptam na prática, e frequentemente também nos estatutos, regras que permitem a expressão da minoria lado a lado com a maioria. A título de exemplo, entre 22 agrupamentos europeus, 3 aplicam estritamente a regra da unanimidade, 11, entre os quais a UNICE, prevêm a possibilidade de pareceres minoritários

e, dos 8 restantes, 3 recorrem à maioria simples e 5, entre os quais o COPA, à maioria qualificada.<sup>14</sup>

A acção pode ser geral ou especializada. Os agrupamentos centrais assumem normalmente as *acções gerais*, deixando as acções especializadas para os grupos por sectores ou sub-sectores. Esta divisão de trabalho, que traduz uma verdadeira necessidade, aparece nas actividades da UNICE. Esta apresenta-se como porta-voz autorizado das indústrias dos países-membros da CE para tudo aquilo que diga respeito a problemas de interesse geral ou que entre em contacto com questões relativas à política das organizações centrais nela filiadas. Por esta forma a UNICE não pretende cobrir todas as actividades industriais mas reserva-se essencialmente para as questões de política comum ou de interesse geral. As federações dispõem de toda a liberdade para se organizarem e actuarem nos respectivos domínios.

A distinção entre acções gerais e acções especializadas já aparece mais difícil quando se trata de aplicá-la a grandes sectores, quer porque só existe um único organismo central (Federação Bancária da CEE), quer porque os organismos especializados se mantêm ligados à estrutura «faiteira» (COPA e suas secções especializadas). Nestas condições observa-se que o organismo «geral» dispõe de maior margem de manobra, podendo a sua actuação assumir carácter mais especializado.

A acção especializada resulta da actividade de organismos técnicos. No COMITEXIL constata-se a coexistência de actividades gerais da indústria têxtil com interesses sectoriais. O algodão não tem necessariamente a mesma posição que o sector da lã. Cada um destes sectores pode tomar as suas próprias iniciativas junto das autoridades de Bruxelas. Mas já ao nível dos interesses comuns do têxtil intervem o organismo de todo o ramo.

Sem procurarmos estabelecer um julgamento geral, sempre diremos que a predominância de organismos especializados tende a avantajá-los a eficácia da acção técnica; e isto porque a acção geral se mostra difícil de definir. Quando se chega à acção geral, isso acontece porque se estabeleceu um compromisso. É uma actuação imprecisa e fluida tem menos hipóteses de exercer uma real influência. A acção técnica, embora mais limitada, revela-se mais precisa e, assim, mais poderosa. Um projecto de regulamento acerca da cerveja ou das compotas sugerido pelos organismos europeus recolhe mais hipóteses de ser adoptado pelas autoridades da CE do que a política comercial ou «anti-trust» proposta por uma organização de agrupamentos. No estado actual da integração europeia, a influência técnica leva vantagem sobre a influência geral. Esta observação, contudo, não nos autoriza a extrair

<sup>14</sup> Cf. (n. 6), p. 16-17.

uma ideia exagerada acerca da influência dos grupos. Com efeito, se bem que importante, o peso dos grupos no processo de decisão e de gestão da Comunidade é bem menor do que o dos Governos ou dos peritos nacionais.

### Résumé

Les groupements d'intérêts à caractère politique et socio-politique sont devenus de plus en plus importants en vertu de l'influence qu'ils exercent sur le plan européen. A côté des groupements classiques, professionnels et idéologiques, un nouveau type de groupements commence à s'affirmer sous la forme de «clubs» ou d'associations politiques. Ces groupements sont aujourd'hui caractérisés par une asymétrie et un déséquilibre entre les organisations du patronat et les organisations des travailleurs et par l'importance croissante des groupements d'intérêt public. Au-delà du Comité Economique et Social qui, d'une certaine façon, a institutionnalisé la représentation d'intérêts, les consultations se développent aussi bien au niveau des nouveaux rassemblements d'influences qu'au niveau des réseaux non officiels. D'un point de vue global, par secteurs, on peut définir même des sous-structures de pouvoir organisées d'une façon dicotomique: coalitions de soutien et coalitions d'opposition. Malgré son importance, l'influence de ces groupements est mineure si on la compare à celle des gouvernements, des administrations et des experts nationaux. Elle a toutefois un avantage: son caractère technique la rend plus précise et efficace.