

# (RE)PENSAR A REPRESENTATIVIDADE NO CAMPO LABORAL<sup>1</sup>

Um dos debates recorrentes a propósito da designada “crise do sindicalismo” prende-se com a revisitação da literatura sobre “recursos de poder” (Lehndorff *et al.*, 2017). No quadro dessa discussão teórica, o “poder associativo” (ou organizacional), ainda que conjugado com outras formas de poder (estrutural, institucional e societal) adquire uma centralidade especial. É porventura a forma de poder a que é mais intuitivo recorrer para analisar as forças e fraquezas do sindicalismo. No centro da reflexão, a propósito do poder associativo está o conceito de representatividade. Trata-se de um conceito que parece ser fácil de assimilar (desde logo por recorrer geralmente a critérios quantitativos), mas que, na prática, levanta questões suscetíveis de problematização.

O nosso propósito neste texto é precisamente o de fazer um ponto de situação sobre o conceito de representatividade, explicitando nele algumas vertentes que, em nosso entender, concorrem para a sua melhor compreensão e, assim, potenciam uma intervenção mais eficaz. Nesse sentido, reportamo-nos (i)

à espessura da sua definição; (ii) ao processo da sua medição; (iii) ao (necessário) alargamento do seu âmbito; (iv) bem como à identificação de possíveis implicações decorrentes das incompletudes dos pontos anteriores, ou seja, da falta de representatividade.

## A ESPESSURA DA DEFINIÇÃO DE “SER REPRESENTATIVO”

Enquanto elemento central do designado “poder associativo”, a representatividade sindical não é, todavia, exclusivamente determinada pelo número de membros de um sindicato (Lévesque e Murray, 2010), ainda que a densidade sindical seja comu-

mente tomada como seu indicador (Lehndorff *et al.*, 2017). A eficiência organizativa (utilização de recursos materiais e humanos de forma eficiente), a participação dos membros e a coesão interna são também fatores a serem otimizados de forma que a ação associativa seja a adequada às condições estruturais subjacentes e aos interesses dos membros. De igual modo, é prudente distinguir entre a força

*a filiação sindical e a taxa de sindicalização têm sido apontadas como indicadores fundamentais, centrais na avaliação da representatividade e na percepção da viabilidade e efetividade da negociação coletiva,...*



**HERMES AUGUSTO COSTA**

SOCIÓLOGO;  
FACULDADE DE ECONOMIA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA E CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS



**RAQUEL REGO**

SOCIÓLOGA;  
INSTITUTO DE CIÊNCIA SOCIAIS DA UNIVERSIDADE DE LISBOA



1

Este texto colhe contributos de uma investigação recentemente concluída sobre “poderes sindicais”, ao abrigo do projeto *Rebuilding trade union power in the age of austerity: a review of three sectors* (Costa *et al.*, 2019), e de uma investigação em curso, no âmbito do projeto *Representativeness of Social Partners and the Impact of Economic Governance* (<https://rep.ics.ulisboa.pt/>). Recuperamos também aqui alguns argumentos desenvolvidos em Costa *et al.* (2020) e em Rego, Nunes e Pita (2021a).



numérica e a capacidade de mobilizar filiados. Isto é, o facto de um sindicato contar com um número elevado de membros não lhe confere necessariamente maior poder associativo, ou maior capacidade de mobilização.

Por outro lado, o financiamento dos sindicatos resultante das receitas provenientes das quotas pagas pelos associados não pode ser desconsiderado no que concerne ao poder associativo, se bem que em grau variável conforme o enquadramento legal de cada país (Costa *et al*, 2020). Com efeito, uma vez que a representatividade varia de país para país, não existe propriamente um modelo único de representatividade, inclusive entre Estados Membros da UE (Eurofound, 2016). Com a publicação do relatório *The concept of representativeness at national, international and European level*, da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Eurofound), foi dado a conhecer, pela primeira vez, o cenário da representatividade associativa no quadro na UE, o que tornou patente a prevalência de um sistema assente no *mútuo reconhecimento*. Além disso, este relatório permitiu testemunhar que, na maioria dos casos, existem

critérios informais e subjetivos que determinam se uma associação sindical ou patronal é, ou não, considerada representativa e, portanto, elegível para negociar. Na prática, o panorama é complexo, pois muitos países combinam critérios quantitativos (estabelecendo por exemplo limiares para o número de membros em determinadas eleições) e qualitativos (sendo suficiente por exemplo um período mínimo de atividade num dado setor) (Rego, Nunes e Pita, 2021a).

Num registo essencialmente quantitativo, a filiação sindical e a taxa de sindicalização têm sido apontadas como indicadores fundamentais, centrais na avaliação da representatividade e na perceção da viabilidade e efetividade da negociação coletiva, diálogo social e participação nas relações coletivas de trabalho (Eurofound, 2010). A *filiação sindical* constitui uma componente crítica da força organizacional dos sindicatos e um elemento essencial da sua legitimação e reconhecimento, sendo, por isso, um recurso chave dos sindicatos (Eurofound, 2010), que consiste na valorização do pagamento de uma quota enquanto associado (Ebbinghaus e Visser, 2000). Por sua vez, a taxa de sindicalização (ou densidade sindical) diz respeito

***Volvidas mais de duas décadas, continua a não ser fácil saber com rigor quantos membros as associações sindicais têm nem sequer quantas associações sindicais e patronais existem ao certo.***

à relação entre o número de sindicalizados e o número de sindicalizáveis, em que estes correspondem ao universo de trabalhadores (por conta de outrem) no âmbito de um dado sindicato, traduzindo a relação entre a filiação atual e a filiação potencial (Sousa, 2011). Assinale-se que os níveis de sindicalização – que nas últimas décadas têm apresentado uma tendência descendente no contexto português, assim como em muitos outros países – são condicionados por vários fatores: o setor de atividade (público ou privado, sendo tradicionalmente mais elevada a sindicalização no primeiro); a idade (os índices são mais baixos entre os trabalhadores mais jovens); a dimensão da empresa (as pequenas e médias empresas apresentam sistematicamente índices de sindicalização menores); e os contratos de trabalho (sindicalização mais baixa para contratos temporários e precários (Eurofound, 2010); o fenómeno do *free rider* (Sousa, 2011; Portugal e Vilares, 2013), isto é, de quem “vai à boleia”, de quem colhe os benefícios da ação sindical sem se sindicalizar (Costa et al., 2020).

#### **O DESAFIO DO PROCESSO DE MEDIÇÃO DA REPRESENTATIVIDADE**

Não obstante o mérito dos indicadores filiação sindical e taxa de sindicalização, o seu apuramento rigoroso esbarra em obstáculos que se prendem com a fragmentação e precarização crescentes do trabalho contemporâneo, bem como com a tendência para a informalidade.

No contexto português, na sequência da reforma laboral de 2009, o Governo e os parceiros sociais haviam acordado que seria através de um documento único anual que as entidades empregadoras prestariam

informações perante a Administração do Trabalho a propósito de diversos aspetos laborais. Regulado pela Portaria nº 55/2010, do designado “Relatório Único” passou a constar uma diversidade de informações (antes dispersas) entre as quais se incluem as relativas à representatividade sindical e associativa em cada organização com trabalhadores ao serviço. Como então se afirmava no *Livro Verde* sobre as *Relações Laborais*, “entre as melhorias apresentadas por este Relatório Único, destaca-se a referida obrigação de informação acerca da filiação sindical e em associações de empregadores, informação essa que tem a virtude de permitir à Administração do Trabalho ter dados acerca da abrangência dos instrumentos de regulamentação coletiva, bem como possibilitar uma análise mais concisa sobre o âmbito das portarias de extensão” (GEP/MTSS, 2016: 306).

No entanto, é defensável o argumento da qualidade dos dados de sindicalização ser pouco credível, na medida em que a informação fornecida pelo Relatório Único é preenchida pelas entidades empregadoras. O receio de possíveis represálias inviabiliza que as entidades empregadoras disponham de conhecimento de efetivamente todos os sindicalizados entre os seus trabalhadores. Além disso, enquanto associações privadas e estratégicas, os sindicatos estão no direito de não facultar dados sobre os seus filiados, não obstante a recomendação da Organização Internacional do Trabalho para a existência de critérios objetivos e predeterminados de representatividade dos parceiros sociais (Rego, 2017).

O apuramento da representatividade sindical é, seguramente, um desafio que importa ultrapassar, sobretudo porque quer



MEGO-STUDIO | FREEPIK

a filiação quer a taxa de sindicalização são importantes para perceber o posicionamento do sindicalismo num quadro de relações de poder (Sousa, 2011). A dificuldade em apurar com rigor a representatividade coloca obstáculos ao reconhecimento público das organizações sindicais, contribuindo para a fragilização das suas relações com os demais atores sociais e políticos na negociação coletiva e no diálogo social. Quantos sindicatos podem estar a negociar sem serem efetivamente representativos? Além disso, a recusa da maioria dos sindicatos em publicar esta informação, até como forma de prestação de contas aos associados, é problemática (*idem*). Os dados administrativos, como os que constam das atas dos processos eleitorais, são inacessíveis e verifica-se

a ausência de inquéritos específicos, ao que acresce a lacuna em matéria de sindicalização das estatísticas relativas à força de trabalho (como o Inquérito ao Emprego) (Alves, 2014). Nestes termos, se os dados fornecidos pelos sindicatos forem os únicos disponíveis, o número de filiados não é conhecido com exatidão, pelo que a tarefa de apurar com rigor a representatividade continua a ser um desafio inquietante por solucionar.

Esta busca pelo apuramento da informação em redor da questão da representatividade das associações sindicais e patronais não é nova entre os estudiosos das relações laborais. Recorde-se, inclusive, a polémica que, nos anos 90, colocou em confronto os argumentos de técnicos e de académicos quanto à fonte fidedigna do número de



TATYANA\_BLIKOVA

membros dos sindicatos. Volvidas mais de duas décadas, continua a não ser fácil sabermos com rigor quantos membros as associações sindicais têm nem quantas associações sindicais e patronais existem ao certo. Daí que, ao abrigo do projeto *Representativeness of Social Partners and the Impact of Economic Governance*, esteja em curso a criação de uma base de dados das associações sindicais e patronais a ser disponibilizada no *website* da Direção-Geral do Emprego e da Relações Laborais (DGERT) com informação pública, mas até agora dispersa. Ao sistematizar esta informação e facilitar a sua utilização por todos os interessados, espera-se contribuir para o empoderamento dos próprios atores sociais e para novos estudos, inclusive sobre representatividade. Tanto mais que continua a faltar uma tomada de posição conjunta desses atores com vista a encarar esse problema (Rego, Nunes e Pita, 2021a).

#### **A NECESSIDADE DE ALARGAR O ÂMBITO DA REPRESENTATIVIDADE**

Devemos ter presente que a representatividade não se explica apenas com base na evolução da sindicalização. Daí ser curial levar

em consideração outros fatores, tais como: o grau de cobertura da população ativa empregada pelas convenções coletivas de trabalho, a abrangência dos locais de trabalho pelos sindicatos ou outras formas de organização dos trabalhadores (comités de empresa, comissões de trabalhadores), os aspetos inerentes à conflitualidade laboral, a potencial influência das organizações sindicais na formação das políticas públicas ou ainda a efetiva capacidade de mobilização social (Sousa, 2011: 5). Torna-se, pois, necessário levar em linha de conta uma “representatividade substantiva” (de recorte qualitativo) dos sindicatos e que corresponderia a medidas de aferição da congruência entre representados e representantes. Isso significa atender à qualidade e não apenas à quantidade, uma vez que, mesmo contando com poucos membros, os sindicatos podem continuar a desempenhar uma crucial função de mediação (por exemplo, entre indivíduo e Estado). De igual modo, as organizações sindicais podem compensar a baixa densidade sindical com uma integração nas estruturas do diálogo social e de um sistema jurídico de representação dos empregados, acrescentando também os mecanismos para a extensão da





cobertura da negociação coletiva como meio de assegurar a proteção dos trabalhadores (Eurofound, 2010).

De igual modo, importa notar que a aferição da representatividade apenas com base nos membros pode ser também limitativa. Por um lado, como já sugerimos acima, a qualidade desta informação é genericamente fraca.

As fontes de informação sobre o número de membros são díspares e pouco fidedignas, pois os dados não são atualizados e incluem membros que não pagam quotas, entre outros. Por outro lado, o uso da densidade como indicador privilegiado da representatividade revela-se insuficiente para dar conta da diversidade de representação de interesses (Rego, Nunes e Pita, 2021a), como, por exemplo, a que é inerente a dimensões como as de ordem contratual, etária ou de género (Bernaciak *et al.*, 2014). Quanto à dimensão dos vínculos contratuais, observou-se que mesmo na “era da geringonça” (ciclo político de 2015-2019) o número de trabalhadores com contratos precários aumentou (Almeida, 2017; Observatório sobre Crises e Alternativas, 2018; Estanque e Costa, 2018), sendo que tais trabalhadores são também dos que apresentam índices de sindicalização mais baixos.

No que concerne aos trabalhadores jovens, é reconhecido que a associação sindical varia em função da idade, sendo que os jovens entre os 18-24 anos apresentam a menor taxa de sindicalização (Campos Lima e Martín Artiles, 2013). A aparente indiferença desta faixa etária em relação ao campo sindical relaciona-se com vários fatores: défice de representação dos seus interesses; escassez de recursos financeiros e de campanhas direcionadas para os “temas” da juventude (Vandaele; 2012); rotação entre empregos; a expansão de subjetividades e estilos de vida que tendem a distanciar-se de um discurso sindicalista algo esgotado à luz

  
**A “questão do género”, por sua vez, recorrentemente põe em evidência a sub-representação de mulheres em lugares de topo das organizações sindicais.**  


das representações da juventude atual (Costa *et al.*, 2020).

A “questão do género”, por sua vez, recorrentemente põe em evidência a sub-representação de mulheres em lugares de topo das organizações sindicais. Apesar de muitas profissões serem dominadas por mulheres e ser comum as organizações sindicais (mormente no plano con-

federal) disporem de comités para a igualdade de género, esta orientação não contraria uma tendência de alheamento e distanciamento da problemática da igualdade (Ferreira e Monteiro, 2013), nem constitui uma garantia de efetividade das políticas.

Mas alargar o âmbito conceptual da representatividade significa também incorporar outros olhares disciplinares. Não obstante a nossa perspetiva aqui veiculada emanar essencialmente da área científica da sociologia, é seguramente pertinente incorporar outros contributos (alguns clássicos), em domínios como o da ciência política, designadamente de Pitkin (1967), para quem a noção de representação se configura, em si mesmo, como um conceito multifacetado, composto por quatro dimensões: *descritiva* (quem está a ser representado?); *substantiva* (que respostas são dadas pelos representantes aos representados?); *simbólica* (os representantes são símbolos?) e *formal* (quais os procedimentos formais para a seleção dos representantes?). Na linha do exemplo que referimos no parágrafo anterior, a esta literatura não é alheia a criação de quotas de género em parlamentos nacionais, medida estendida recentemente a grandes empresas. A presença proporcional de homens e mulheres parece constituir um primeiro passo para implementar uma representação democrática efetiva (Rego, Nunes e Pita, 2021a). ▶

### IMPLICAÇÕES DECORRENTES DA (FALTA) DE REPRESENTATIVIDADE

As três secções anteriores (de *definição* plural, *medição* incompleta e *amplitude* desejada) sobre a representatividade produzem inevitáveis implicações a vários níveis, sobretudo se, aos olhos da sociedade, os atores sociais (e em particular as organizações sindicais que aqui foram objeto de maior escrutínio) não forem considerados como representativos. Além de produzir impacto na Economia, o défice de representatividade das associações sindicais e patronais manifesta-se igualmente noutros aspetos: no incumprimento da negociação coletiva, o que leva ao *social dumping*; na descredibilização dos atores sociais, sempre que associações não representativas celebram acordos em detrimento de associações representativas, podendo, assim, abrir espaço à emergência de protestos por atores não institucionais.

O exemplo dos sindicatos da Polícia de Segurança Pública (PSP) configura-se porventura como paradigmático do desvirtuamento do nosso sistema. Na sequência da célebre luta de polícias contra polícias (os “secos e molhados”, de 1989), a Lei n.º14/2002 viria a reconhecer um direito de organização sindical já granjeado por outras organizações no mundo (como as australianas) há mais de um século. Ainda assim, essa lei abria a uma enorme proliferação sindical (em 2019 existiam 19 associações sindicais). Esta fragmentação acabou por se revelar um problema, desde logo porque as estruturas federativas não funcionaram e tal proliferação foi ditada mais por motivações subjetivas e até egoísticas do que pelo fomento da articulação entre interesses diversos (categorias profissionais ou localidades diferentes). As divisões de carreira ou o âmbito geográfico são outros fatores que concorrem para explicar a fragmentação sindical (Rego, Nunes e Pita, 2021b).

A este exemplo de uma representatividade institucional difusa ilustrada pelo sindicalismo de polícia, poderíamos somar outros exemplos relacionados com a representatividade “no terreno”, expressa através de lutas concretas. Como se disse acima,

**Quando é legítimo pôr em causa a paz social? Deve o governo ouvir todos ou deve forçar a sua organização num número razoável para realizar negociações?**

a conflitualidade laboral e, mais concretamente, a composição, expressão, conhecimento e forma de atuar das organizações que a protagonizam é um outro importante fator que nos reconduz à representatividade sindical. Ocorridas sobretudo no final do ciclo político 2015-2019 (ainda antes da pandemia), as lutas nos setores da saúde (greves dos enfermeiros às cirurgias), dos transportes (greves dos motoristas de matérias perigosas) e das forças de segurança (manifestações da polícia e guarda) também nos convocam para uma reflexão sobre o sistema de representatividade e possíveis consequências da sua não aferição. Na verdade, tais conflitos colocam em evidência a ação de novas organizações de trabalhadores, nem sempre representativas do ponto de vista da proporção de sócios face ao total potencial número de sócios, embora a sua ação seja muito impactante e tenha obrigado inclusivamente a posições de força do Governo. Estavam elas a dar voz a interesses que não estavam a ser representados pelas forças tradicionais? Quando é legítimo pôr em causa a paz social? Deve o Governo ouvir todos ou deve forçar a sua organização num número razoável para realizar negociações? Estas e outras perguntas continuam em aberto e assim permanecerão se não se quiser debater com todos os interessados o sistema de representatividade de sindicatos mas também de associações de empregadores.

## Referências bibliográficas

- Almeida, João Ramos (2017), “Novo emprego. Que emprego?”, *Barómetro das crises*, 16, 1-14.
- Alves, Paulo Marques (2014), “O Movimento Sindical Português no Turbilhão da Crise Global do Sindicalismo”, in Raquel Varela; Paulo Mattos (orgs.), *Demografia e Relações Laborais*. Lisboa: Edições Colibri, 267-299.
- Bernaciak, Magdalena; Gumbrell-McCormick, Rebecca; Hyman, Richard (2014), *European trade unionism: from crisis to renewal? Report 113*. Brussels: European Trade Union Institute.
- Costa, Hermes Augusto; Estanque, Elísio; Fonseca, Dora; Silva, Manuel Carvalho da; Dias, Hugo; Santos, Andreia (2019) *Rebuilding trade union power in the age of austerity: a review of three sectors* (Final Research Report). Coimbra: Centro de Estudos Sociais, 150 pp.
- Costa, Hermes Augusto; Estanque, Elísio; Fonseca, Dora; Silva, Manuel Carvalho da (2020). *Poderes sindicais em debate: desafios e oportunidades na Autoeuropa, TAP e PT/Altice*. Coimbra: Almedina, 238 pp.
- Ebbinghaus, Bernhard; Visser, Jelle (2000), *Trade Unions in Western Europe since 1945*. London: Palgrave Macmillan.
- Estanque, Elísio; Costa, Hermes Augusto (2018), “Trabalho e desigualdades no século XXI: velhas e novas linhas de análise”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Número especial, 261-290.
- Eurofound (2010), *Trade union strategies to recruit new groups of workers*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union. Consultado a 03.05.2017, em <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2010/trade-union-strategies-to-recruit-new-groups-of-workers>.
- Eurofound (2016), *The concept of representativeness at national, international and European level*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- Ferreira, Virgínia; Monteiro, Rosa (2013), *Trabalho, igualdade e diálogo social: Estratégias e desafios de um percurso*. Lisboa: Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego.
- GEP/MTSS (2016), *Livro verde das relações laborais – 2016: trabalho, solidariedade e segurança Social*. Lisboa: Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.
- Lehndorff, Steffen; Dribbusch, Heiner; Schulten, Thorsten (2017), “European trade unions in a time of crises — an overview”, in Steffen Lehndorff; Heiner Dribbusch; Thorsten Schulten (orgs.), *Rough waters. European trade unions in a time of crises*. Brussels: European Trade Union Institute, 7-38.
- Lévesque, Christian; Murray, Gregor (2010), “Understanding union power: resources and capabilities for renewing union capacity”, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 16(3), 333-350.
- Observatório sobre Crises e Alternativas (2018), “Retoma económica: o lastro chamado precariedade”, *Barómetro das crises*, 18, 1-10. Consultado a 15.02.2018, em [https://www.ces.uc.pt/ficheiros2/files/18BarometroCrises\\_Retoma\\_precariedade.pdf](https://www.ces.uc.pt/ficheiros2/files/18BarometroCrises_Retoma_precariedade.pdf).
- Pitkin, Hanna (1967), *The concept of representation*. Berkeley: University of California Press.
- Portugal, Pedro; Vilares, Hugo (2013), “Sobre os sindicatos, a sindicalização e o prémio sindical”, *Banco de Portugal – Boletim Económico (inverno 2013)*, 65-76.
- Rego, Raquel (2017), “Da legitimidade dos sindicatos para além dos números”, *Público*, 6 de setembro.
- Rego, Raquel; Nunes, Cristina; Pita, Tatiana (2021a), “Parceiros sociais: Por que precisamos de parceiros sociais representativos”, *Público (Suplemento P2)*, 7 de fevereiro, 16-17.
- Rego, Raquel; Nunes, Cristina; Pita, Tatiana (2021b), “Sindicatos da Polícia: contributo para um novo sistema de aferição da representatividade”, *Análise Social*, 238, LVI (1).
- Sousa, Henrique (2011), *Sindicalização: a vida por detrás das estatísticas (alguns problemas metodológicos)*, Working paper. Lisboa: FCSH, Universidade Nova.
- Vandaele, Kurt (2012), “Youth representatives’ opinions on recruiting and representing young workers: A twofold unsatisfied demand?”, *European Journal of Industrial Relations*, 18(3), 203-218.