

O conceito de representatividade a nível nacional, internacional e europeu

Introdução

A representatividade dos parceiros sociais confere legitimidade aos diversos papéis que assumem nas relações laborais, seja através do diálogo social, da negociação coletiva ou do envolvimento na formulação da política governamental ou da aplicação. A sua representatividade confere aos parceiros sociais o direito de agir em nome dos seus membros ou, em alguns casos, de todas as empresas e todos os trabalhadores. O presente relatório explora as diferentes definições da representatividade dos parceiros sociais a nível nacional, europeu e internacional.

Contexto político

Quase todos os Estados Membros da UE têm uma forma de enquadramento legal que define o funcionamento da representatividade em organizações de parceiros sociais. Contudo, o papel que a legislação desempenha nos conceitos nacionais em matéria de representatividade varia bastante. Este papel pode incluir a definição das condições que lhes permitem o envolvimento na negociação coletiva ou condições para alargar o alcance dos acordos resultantes, declarando-os obrigatórios. A legislação pode influenciar a representatividade de outra forma, impondo limites em termos de adesão, densidade organizacional ou quanto a um resultado mínimo em eleições. Também o papel que a legislação pode desempenhar assume um peso diferente. Nalguns países, a conformidade com as exigências legais é crucial, enquanto noutros, o reconhecimento mútuo reveste-se de maior importância ou constitui a única base da representatividade. Hoje em dia, enquanto entidades patronais e sindicatos em certos Estados Membros ainda dependem da auto-regulação por via do reconhecimento mútuo para instituir a representatividade, a maioria possui um enquadramento jurídico que regula a representatividade dos parceiros sociais. Em alguns países há ainda debate no sentido de tornar mais claros alguns aspetos.

Ao nível da UE, o conceito da representatividade começou por ser delineado pela Comissão Europeia em 1993, tendo sido definido com maior clareza em 1998.¹

A representatividade constitui a base que permite às organizações europeias de parceiros sociais serem incluídas na lista de organizações a consultar pela Comissão Europeia, tal como consagrado no artigo 154.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), e que assegura a aplicação juridicamente vinculativa dos seus acordos como previsto no artigo 155.º do TFUE. Uma análise do conceito europeu de representatividade pode dar um contributo para o debate sobre a necessidade de adaptar elementos da metodologia do Eurofound nos seus estudos de representatividade.

Principais conclusões

A representatividade tem significados diversos nos 28 Estados Membros e na Noruega. Na prática, poucos sistemas nacionais correspondem a um modelo único, seja de reconhecimento mútuo ou de conformidade jurídica. Os Estados Membros usam uma combinação destes princípios, aplicando critérios formais e informais.

Para além da principal dicotomia do conceito de representatividade – baseado no cumprimento de requisitos legais ou baseado no reconhecimento mútuo – o relatório aborda três elementos ou fatores com potencial para contribuírem de diferentes formas para a representatividade dos parceiros sociais: sucesso eleitoral, poder organizacional em termos de grau de adesão e a capacidade de negociação.

Os limites, quando existentes, são menos frequentes para as entidades patronais que para os sindicatos. Os limites impostos às entidades patronais referem-se ou à exigência quanto à extensão das convenções coletivas ou ao critério que permite o acesso a órgãos tripartidos.

Quatro modelos de representatividade

O presente relatório alega a coexistência de quatro modelos de representatividade na Europa:

1. **Auto-regulação dos parceiros sociais:** um sistema auto-regulado de reconhecimento mútuo dos parceiros sociais, associado à capacidade de negociação e a fatores promotores do poder social e com muito pouca regulamentação sobre representatividade por parte do Estado.

¹ European Commission (1993), 'Communication concerning the application of the agreement on social policy', (COM(93)600 final) and (1998) 'Communication from the Commission adapting and promoting the social dialogue at Community level (COM(98)322 final).

2. **Combinação entre parceiro social e regulação estatal:** um modelo combinado que reúne elementos do reconhecimento mútuo de parceiros sociais, da regulação estatal e da conformidade jurídica.
3. **Regulação estatal e poder associativo:** um sistema de conformidade jurídica regulado pelo Estado, em que o «poder social» é usado como medida legal de representatividade.
4. **Regulação estatal e poder eleitoral:** um sistema com estrutura estatal de conformidade jurídica, no qual é o sucesso eleitoral que determina essencialmente a representatividade.

A discussão referente ao conceito de representatividade a nível internacional remonta a um parecer consultivo de 1922, do Tribunal Permanente de Justiça Internacional. Em 1956, a Comissão de Peritos da OIT para a Aplicação das Convenções e Recomendações (CEACR) evocou pela primeira vez o conceito de representatividade, declarando que «a representatividade das partes tem de ser substancial». De acordo com a atual lista do CEACR das condições de representatividade, os critérios de representatividade devem ser: a) objetivos; b) precisos; e c) pré-estabelecidos. O Comité Europeu dos Direitos Sociais do Conselho da Europa estipulou em 2006 que os critérios de representatividade devem ser: a) razoáveis; b) claros; c) pré-estabelecidos; d) objetivos; e) consagrados na lei; e f) sujeitos a escrutínio judicial.

Pré-requisitos para a representatividade

Em 1993, os parceiros sociais intersetoriais europeus apresentaram uma lista detalhada das condições a serem cumpridas pelas organizações que a Comissão Europeia pode consultar. Segundo essa lista, as mesmas devem:

- Estar organizadas a nível horizontal ou setorial a nível europeu;
- Ser compostas por organizações que ao respetivo nível nacional sejam reconhecidas como representantes dos interesses que defendem, em particular nos domínios da política social, de emprego e das relações laborais;
- Estar representadas em todos os Estados Membros da Comunidade Europeia e, eventualmente, do Espaço Económico Europeu ou ter participado no diálogo social de «Val Duchesse»;
- Ser compostas por organizações que representem entidades patronais ou trabalhadores, cuja adesão seja voluntária, quer a nível nacional como a nível europeu;
- Ser compostas por membros com direito a participar, diretamente ou através dos seus membros, nas negociações coletivas aos respetivos níveis;
- Ser mandatadas pelos seus membros para representá-los no quadro do diálogo social da Comunidade Europeia.

Quadros de referência

O estudo identificou quatro quadros de referência diferentes para avaliar a representatividade de parceiros sociais comunitários:

1. Constituição dos comités de diálogo social setorial europeus (conformidade jurídica).
2. Consulta baseada na conformidade jurídica.
3. Negociação baseada no reconhecimento mútuo/autonomia negocial.
4. Aplicação dos acordos-quadro europeus por decisão do Conselho.

Conclusões

- Em geral, o conceito de representatividade é pouco debatido a nível nacional.
- Em consonância com a Comunicação de 1993 relativa à aplicação do acordo relativo à política social, há ainda uma diversidade de práticas nos diferentes Estados Membros, não tendo surgido nos últimos 20 anos nenhum modelo único – o que consequentemente dificulta a consecução de um conceito europeu baseado em critérios comuns e harmonizados.
- Na sua avaliação da representatividade dos parceiros sociais a nível comunitário com base no seu poder de adesão, o Eurofund pode querer levar mais em conta os diferentes conceitos em prática a nível nacional.
- Atendendo aos diferentes enquadramentos jurídicos da representatividade nas diferentes circunstâncias do diálogo social europeu, surge a questão da possível melhoria da transparência do diálogo social a nível da UE por via da harmonização destes enquadramentos.
- Em consonância com a declaração da Presidência do Conselho da União Europeia, da Comissão Europeia e dos parceiros sociais europeus em Bruxelas, em 27 de junho de 2016, sobre «um novo começo para um diálogo social forte», os parceiros sociais europeus deveriam envidar esforços no sentido de melhorar «o número de membros e a representatividade das organizações sindicais e patronais, e de assegurar que existe capacidade para celebrar acordos com um mandato apropriado».

Informações adicionais

O relatório *The concept of representativeness at national, international and European level* está disponível em <http://www.eurofound.europa.eu/publications>.

Para mais informações, contactar Peter Kerckhofs, gestora de investigação, através do seguinte endereço de correio eletrónico: pke@eurofound.europa.eu.