



RAQUEL REGO
CRISTINA NUNES
TATIANA PITA

Sindicatos da Polícia: contributo para um novo sistema de aferição da representatividade

Análise Social, LVI (1.º), 2021 (n.º 238), pp. 110-139

<https://doi.org/10.31447/AS00032573.2021238.05>

ISSN ONLINE 2182-2999

EDIÇÃO E PROPRIEDADE

Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. Av. Professor Aníbal de Bettencourt, 9
1600-189 Lisboa Portugal — analise.social@ics.ul.pt



Análise Social, 238, LVI (1.º), 2021, 110-139

Sindicatos da Polícia: contributo para um novo sistema de aferição da representatividade. Com a transição democrática iniciada em Portugal em 1974, também a polícia procurou organizar-se em sindicatos. Mas esta aspiração só foi alcançada no início do século XXI, quando se abriu caminho à proliferação sindical, tendo-se atingido as 19 organizações em 2019. Este artigo mostra que a instrumentalização da forma legal pelos polícias levou ao desvirtuamento da natureza da ação sindical. Com base em entrevistas e na análise documental, conclui-se que o sistema de aferição de representatividade sindical deve implicar critérios objetivos e previsíveis para que haja condições mínimas (não suficientes) para o diálogo social. PALAVRAS-CHAVE: polícia; sindicatos; representatividade; fragmentação.

Police Unions: contribution to a new system for representativeness assessment. With the democratic transition that began in Portugal in 1974 the police, too, sought to organize into unions. But this aspiration was achieved only at the beginning of the 21st century, when the path to union proliferation was opened, with 19 organizations having been reached in 2019. This article shows that the instrumentalization of the legal form by the police led to the distortion of the nature of union action. Based on interviews and document analysis, we conclude that the assessment system of union representativeness requires objective and predictable criteria to have minimum (not sufficient) conditions for social dialog. KEYWORDS: police; trade unions; representativeness; fragmentation.

<https://doi.org/10.31447/AS00032573.2021238.05>

RAQUEL REGO
CRISTINA NUNES
TATIANA PITA

Sindicatos da Polícia: contributo para um novo sistema de aferição da representatividade

INTRODUÇÃO¹

A polícia de segurança pública (PSP)² teve, em 2018 e 2019, uma ampla cobertura mediática em Portugal sendo associada a atos de violência e racismo, à denúncia de más condições de trabalho, e ainda ao surgimento do Movimento Zero, um grupo de protesto baseado numa página do Facebook. Em todos estes momentos, os sindicatos têm sido interlocutores fundamentais dos meios de comunicação social: para denunciar, esclarecer ou emitir um parecer como organizações representativas e especializadas que são. No entanto, os sindicatos da polícia têm sido também objeto de notícia. Em abril de 2018 foi publicado um artigo dando conta da existência de 16 sindicatos e 36 mil dias de “folgas”.³ A lei portuguesa prevê, invariavelmente, um determinado número de horas pagas mensais para o trabalho sindical de dirigentes e delegados sindicais, mas a referência a “folgas” na notícia pretendia sublinhar o número excessivo de dirigentes a usufruir desse direito.

Embora existam estudos etnográficos importantes sobre a PSP e a identidade profissional dos polícias portugueses (Durão, 2010, 2011) são raras as

1 Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I. P., no âmbito do projeto PTDC/SOC-SOC/29207/2017.

2 A polícia pode ser dividida em diversos ramos: fronteiriça, judiciária, marítima, militar, de segurança pública. Este artigo centra-se apenas nesta última.

3 Marcelino, Valentina (2018), “PSP já tem 16 sindicatos e 36 mil dias de folga para os dirigentes”. *Diário de Notícias*, 04-04-2018: <https://www.dn.pt/portugal/psp-ja-tem-16-sindicatos-e-36-mil-dias-de-folga-para-os-dirigentes-9232131.html> [acedido 20-01-2020].

publicações científicas sobre os sindicatos da polícia no nosso país. As publicações existentes sobre o tema provêm essencialmente de fora da academia e visam deixar um registo histórico da luta sindical de mais de duas décadas (ASPP/PSP, 2015; Chaves, 2000; Colaço e Gomes, 2001)

Os sindicatos da PSP apresentam-se, no entanto, como um caso singular nos estudos sobre o sindicalismo. Esta força policial viu reconhecidos os seus direitos sindicais apenas em 2002, mas em 2019 contava com 19 sindicatos para um universo de 20769 polícias.⁴ A conquista tardia do direito à sindicalização e a alta taxa de sindicalização da polícia deveria merecer a nossa atenção, tanto mais que vivemos uma crise do sindicalismo, caracterizada por perda de sócios e influência sindical em Portugal e, de um modo geral, no resto do mundo (Gumbrell-McCormick e Hyman, 2013; Visser, 2019). Se a polícia está em contratendência, poderemos perguntar-nos se ela evidencia que o sindicalismo continua a ser uma necessidade nas sociedades democráticas. Acresce que a análise do número significativo de sindicatos de polícia se pode revelar útil para debater o sistema de representatividade sindical em Portugal, há muitos anos criticado pelos atores sociais e outros (Sousa, 2011) mas sem mudanças significativas. Sendo o sistema de relações laborais português caracterizado por uma grande fragmentação sindical (Cerdeira, 2004), o caso da polícia surgiu como o seu desenvolvimento exponencial.

Este estudo faz parte de um projeto mais vasto que visa repensar a representatividade no campo das relações laborais. Dois objetivos específicos decorrem daqui. Primeiro, mostrar que são necessários “... critérios pré-estabelecidos, precisos e objetivos para a determinação da representatividade das organizações de trabalhadores e de empregadores”, como proclama a OIT (ILO, 2019, p. 93). Segundo, mostrar que a representatividade é uma função complexa que não se deve limitar a uma aferição quantitativa dos representados. No decurso deste projeto pretendemos analisar alguns casos empíricos que contribuam para repensar o sistema de representatividade sindical e o caso da polícia revelou-se especialmente pertinente, desde logo para o primeiro objetivo específico do projeto.

Com o propósito de compreender como a proliferação sindical na polícia se relaciona com a influência dos sindicatos, o nosso estudo mostra que a inexistência, na prática, de critérios objetivos de representatividade levou a uma instrumentalização da forma legal por parte dos polícias que desvirtuou a natureza da ação sindical. Os sindicatos da polícia têm desempenhado um papel importante na defesa de melhores condições de trabalho (por exemplo

4 Dados aferidos pelas autoras a partir dos Balanços Sociais da Direção Nacional da PSP e do Ministério da Administração Interna.

denunciando a degradação de equipamentos ou a escassez de recursos humanos). Mas argumentamos, para serem mais influentes, é condição necessária (não suficiente) que não haja proliferação sindical.

O artigo é composto por três partes principais. Em primeiro lugar, apresentamos os principais desafios que se colocam ao sindicalismo na atualidade e mostramos como o sistema de representatividade sindical não pode deixar de se relacionar com eles. Segue-se o estado da arte sobre os estudos dos sindicatos da polícia com uma referência particular ao caso português, nomeadamente através de uma breve história da conquista do direito à organização da polícia em Portugal. Numa segunda parte apresentamos a metodologia utilizada para o estudo de caso sobre os sindicatos da polícia. Recorrendo a uma metodologia mista, o trabalho de campo, realizado em 2019, compreendeu 16 entrevistas a sindicatos e tutela e análise documental de dados secundários oficiais. Nesta parte damos ainda conta dos obstáculos encontrados na aproximação ao terreno. A terceira e última parte deste artigo apresenta os resultados do nosso trabalho empírico e discute-os tendo presente inclusivamente o quadro normativo. São, assim, identificadas diferentes fases de criação dos sindicatos da PSP, as respectivas motivações e ainda a fraca relação com a tutela. O artigo termina com uma chamada de atenção para o novo quadro legal que cria expectativas de uma reconfiguração dos sindicatos a partir de 2020 e para a agenda de investigação futura.

CRISE DO SINDICALISMO E AFERIÇÃO DA REPRESENTATIVIDADE SINDICAL

Os estudos sobre o sindicalismo, e muito em particular os que se enquadram nas chamadas relações laborais, continuam a debruçar-se desde há anos sobre a crise do sindicalismo. Esta crise resulta antes de mais do declínio da densidade sindical, isto é, do declínio na proporção de sócios dos sindicatos face ao potencial número de sócios. Dados globais, recolhidos por Jelle Visser (2019), dão conta da continuação desta tendência, com raras exceções, desde pelo menos 2000, embora os primeiros sinais se detetem a partir dos anos 80.

Os autores de uma forma geral convergem ou complementam-se na identificação das causas para o declínio da densidade. Entre as principais razões para menos trabalhadores se sindicalizarem encontram-se a diminuição do trabalho industrial, onde é maior a facilidade de organização, e as mudanças tecnológicas e económicas alcançadas nas últimas décadas, que promovem formas de trabalho atípicas assim como formas alternativas de dar voz às reivindicações dos trabalhadores (Costa et al., 2020; Ibsen e Tapia, 2017). A emergência de plataformas digitais globais são assim um exemplo da

promoção de formas de trabalho precárias e atípicas, que intensificam a individualização das relações laborais e a inexistência de vínculos contratuais (Costa et al., 2020; Ibsen e Tapia, 2017). Mas outros fatores para o declínio poderiam ser identificados como a globalização da economia, a desregulação do mercado de trabalho promovido por várias políticas nacionais e supra-nacionais que incidem sobre a negociação coletiva, principal fim da acção sindical hoje, com consequente perda de poder de influência dos sindicatos. Portugal é de resto um caso claro de enfraquecimento do poder sindical por via da desregulação da negociação coletiva (Távora e González, 2016).

A discussão sobre a crise do sindicalismo tem sido acompanhada também pela procura de caminhos para a revitalização dos sindicatos. O principal desafio é saber como as organizações sindicais podem continuar a representar os interesses dos trabalhadores mesmo num contexto de perda de sócios. Alguns autores dão conta da importância que os sindicatos alcançaram em termos institucionais e simbólicos, aferido pela confiança das populações. Frangi e colaboradores (2017) mostram, através dos dados do European Values Survey, que os sindicatos alcançaram uma “legitimidade social”. Outros autores chamam a atenção para o facto de a revitalização só se alcançar se houver cooperação das instituições políticas. Para autores como Tapia e colaboradores (2015), Frangi e colaboradores (2017) ou, ainda, Meyer (2019), a legitimidade externa dos sindicatos parece tão importante quanto a interna, baseada nos trabalhadores que representam. No fundo, Meyer retoma o célebre dilema dos sindicatos descrito por Offe and Wieselthaler (1980), que os faz oscilar entre uma lógica de representação/mobilização e uma lógica de negociação/influência.

Há também quem se debruce sobre como uma reforma dos próprios sindicatos pode contribuir para a sua revitalização. Uma das estratégias apontadas é a abertura das organizações sindicais a outros movimentos sociais (Costa, 2017) nomeadamente àqueles que tentam representar categorias profissionais específicas ou que partilham determinadas condições sociais, tais como os trabalhadores precários ou imigrantes. Embora alguns autores refiram que as alianças entre sindicatos e outras organizações da sociedade civil não se traduzem imediatamente numa maior densidade sindical (Hyman e Gumbrell-McCormick, 2017), contribuem para criar processos de defesa coletiva dos interesses dos trabalhadores menos representados.

Doellgast e colaboradores (2018), por exemplo, sublinha, como resultados positivos destas coligações, uma capacidade de protesto mais elevada por parte dos sindicatos ou a possibilidade de maior mobilização de recursos técnicos e económicos do lado dos movimentos sociais. Alianças entre atores que pretendem representar os trabalhadores de forma mais eficiente e justa poderão contribuir para condições de trabalho menos precárias e mais dignas. De facto,

há a percepção de que os sindicatos não estão a representar os *outsiders* do mercado de trabalho e que, pelo contrário, tendem a ter entre os seus sócios predominantemente trabalhadores com contratos estáveis, homens e menos jovens (Lima e Artiles, 2011).

Outras propostas científicas debruçam-se sobre a democracia interna admitindo que ela é mais uma suposição do que uma regra efetiva (Wauters et al., 2014). Tal como em outras associações representativas, por diferentes razões, muitos sindicatos tendem a ter uma única candidatura à liderança e a participação nas eleições revela uma grande maioria de abstenções (Rego et al., 2016).

Neste sentido, Dufour e Hege (2010) consideram que a crise dos sindicatos não é tanto o resultado de desafios externos, mas uma incapacidade interna de lidar com diferentes interesses da força de trabalho. Os autores reconhecem que esse sistema funcionou até um certo momento, mas hoje está a excluir grupos e não se pode dizer que atuem em nome de todos os trabalhadores. Os líderes sindicais deparam-se com dificuldades em lidar com os diversos interesses, trata-se por isso de um problema de identidade (Dufour e Hege, 2010). O desconhecimento de quem os sindicatos efetivamente representam parece ser um problema, referido na literatura (Meardi et al., 2019; Murray, 2017) e pelos próprios atores sociais.

Apesar de a Organização Internacional do Trabalho (ILO, 2019) defender a existência de critérios objetivos e previsíveis de representatividade, na Europa, por exemplo, o padrão dominante é o sistema de “mútuo reconhecimento”. Um relatório da Eurofound (2016) reuniu pela primeira vez dados de todos os Estados-Membros da União Europeia, reportados a 2015, sobre sistemas de representatividade, quer sindicais quer patronais⁵, mostrando que o padrão predominante de aferição da representatividade era informal. No entanto, este sistema informal coexiste muitas vezes com critérios formais.

Na maior parte dos casos, os critérios formais são quantitativos, parcialmente aplicados e respeitando sobretudo os sindicatos (Eurofound, 2016). Por conseguinte, os critérios quantitativos estão longe de convergir. Primeiro, os países identificados apresentam esses critérios para situações muito distintas. Alguns usam critérios quantitativos para órgãos tripartidos em nível nacional,

5 Apesar da questão da representatividade se colocar também para as associações de empregadores, o interesse destas na ação coletiva é menos premente do que no caso dos trabalhadores, pois têm outras formas de exercer influência, como bem demonstram Offe e Wiesenthal (1980). Neste sentido, neste artigo excluímos deliberadamente a reflexão abrangente do lado patronal, embora seja de admitir que muitas questões poderão aplicar-se a este ator. De notar ainda que o estudo da Eurofound (2016) mostra que os empregadores são menos abrangidos por critérios formais de representatividade, quando estes existem.

outros possuem critérios quantitativos para diferentes níveis de representação sindical e outros ainda usam esses critérios quantitativos apenas para fins de negociação coletiva. Depois, a fonte dos critérios quantitativos nem sempre é a mesma. Alguns países, por exemplo, baseiam os números em resultados eleitorais, mas podem ser eleições internas das associações representativas ou de órgãos de gestão onde estas participam.

E existem ainda critérios formais qualitativos, por vezes combinados com os critérios quantitativos. Entre as combinações de critérios qualitativos usados nos países europeus, os mais comuns incluem: cobertura multissetorial, estarem ativos, serem independentes financeira e ideologicamente (embora geralmente não implique apresentação de comprovativos) (Sousa, 2011). Com efeito, também perante critérios qualitativos, as situações nos diversos países europeus variam e apresentam especificidades.

O caso português, segundo o mesmo relatório, é “misto”, ou seja, combina o reconhecimento mútuo entre os parceiros sociais (critérios informais) com a intervenção legal do Estado (critérios formais) (Eurofound, 2016). Esta classificação deve atender que os dados foram recolhidos em 2015 e que nessa altura estavam em vigor critérios quantitativos para a aferição de representatividade das associações de empregadores no quadro das Portarias de Extensão. Entretanto, em 2017, os critérios foram suprimidos e cabe sobretudo ao Ministério do trabalho apreciar cada caso (Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2017).

O sistema de relações laborais português enquadra-se no modelo dos países do Sul da Europa, onde o Estado desempenha um papel crucial enquanto regulador das relações laborais e onde o diálogo com as organizações sindicais se desenvolve em torno do binómio negociação/conflito. A ação sindical é caracterizada muitas vezes por lutas políticas (Cerdeira, 2004; Eurofound, 2017; Visser, 2009) e, portanto, os atributos capacidade de mobilização e negociação são muitas vezes indispensáveis para as associações sindicais serem reconhecidas como interlocutores legítimos (Eurofound, 2016). No entanto, os critérios informais permitem manipulações estratégicas pelos atores que resultam em injustiças sociais. Este é o caso, por exemplo, de negociações que envolvem organizações sindicais com poucos sócios e que celebram convenções com a entidade empregadora em detrimento de organizações mais representativas.

O conceito, não de representatividade, mas de representação tem sido muito explorado pela literatura, assumindo a sua complexidade. Desde a obra de Hanna Pitkin (1967), na década de 60, que a representação tem sido analisada considerando quatro dimensões: descritiva, substantiva, simbólica e formal. A dimensão descritiva tem motivado prolifera produção. Ao se considerar que para haver representação é preciso não só atender ao número de

representados mas à sua composição social, as instituições políticas foram levadas inclusivamente a adotar quotas de género (Espírito-Santo et al., 2018) para uma melhor representação. De resto, as quotas estão hoje a ser estendidas às grandes empresas, incluindo em Portugal (cf. Lei n.º 62/2017, de 1 de agosto).

Para além de devolver a complexidade do fenómeno de representação, considerar várias dimensões permite também contrabalançar o peso que um só indicador pode ter. Persistir no uso da densidade sindical como indicador privilegiado de representação será, pois, uma solução insuficiente e frágil no quadro do debate acima referido.

Em Portugal, a questão levantou um debate aceso nos anos 90 entre académicos que se dedicavam ao estudo do sindicalismo (Cerdeira e Padilha, 1990; Cerdeira, 1997; Stoleroff e Naumann, 1993, 1998). Este debate deveu-se ao facto de não haver uma fonte fidedigna para aferir a taxa de sindicalização. Cerdeira e Padilha (1990) publicaram um estudo onde calculam a densidade sindical a partir da junção de número de sócios inscritos nos cadernos eleitorais dos sindicatos, número de delegados nos congressos das confederações sindicais, número de sócios comunicados pelos sindicatos ao Ministério do trabalho. Stoleroff e Naumann (1993) discordam das autoras relativamente ao peso igual das fontes no cálculo da taxa de sindicalização. Os autores calcularam esta mesma taxa (setorial e global) a partir de outras fontes (incluindo Quadros de Pessoal e Inquérito ao Emprego) e chegam a resultados diferentes. Os autores sustentam ainda que as limitações dos dados são um problema do Estado, mas também das próprias organizações sindicais, que manipulam os dados para não perder poder.

Apesar de hoje contarmos com dados do Relatório Único, de preenchimento obrigatório por todas as organizações com pessoas ao serviço, eles serão seguramente subestimados considerando que os trabalhadores nem sempre dão a saber a sua filiação, além de existirem por exemplo trabalhadores em *outsourcing* cuja filiação é muito provavelmente desconhecida. Assim, não existia na altura, uma fonte sistemática e fiável do número de sócios das organizações sindicais. Em alternativa às fontes oficiais podemos em todo o caso contar com os dados do European Social Survey.

Este problema foi objeto de um texto de Sousa (2011) onde o autor recorda por exemplo que o acordo estabelecido entre o Ministério da educação e as associações sindicais para medir a representatividade, através do número de sócios com quotas pagas, contribuiu para uma maior equidade na atribuição dos créditos sindicais. A análise de um dos principais sindicatos do setor mostra de resto que os dirigentes deixaram de estar a tempo inteiro no sindicato o que lhes permitiu aumentar a ligação ao local de trabalho (Rego et al., 2016).

O SINDICALISMO DA POLÍCIA

UM DIREITO NÃO UNIVERSAL

A polícia constitui um grupo profissional à parte na discussão sobre direitos sindicais. Enquanto a literatura das relações laborais e sindicalismo se centra na crise do sindicalismo e possíveis saídas para a mesma, alguns grupos ocupacionais em diversas regiões do mundo ainda lutam pelo direito a se organizarem, como na Índia (Jauregui, 2018). Possivelmente sinal de que os sindicatos são uma instituição fundamental em democracia, polícias por todo o mundo lutam pelo direito que a OIT não reconhece como universal. A Convenção n.º 87 da OIT, isto é, a Convenção sobre Liberdade Sindical e Proteção do Direito de Organização, de 1948, prevê que a extensão deste direito à polícia (e forças armadas) seja determinada por regulamentação nacional (cf. Artigo 9). O argumento implícito é que os sindicatos de polícia podem ameaçar a segurança interna e incentivar a insubordinação (Adams, 2008; Marks e Fleming, 2006). Mas, como sustenta Adams (2008), nenhuma evidência empírica é conhecida.

Com efeito, os casos problemáticos registrados são de pouco mérito (Adams, 2008), uma vez que são pontuais, datados e resultam do desrespeito pelas orientações dos líderes. O relato essencialmente de três casos pode ser encontrado na literatura: uma greve violenta da polícia de Boston em 1919, que inviabilizou a organização da polícia por alguns anos; uma greve selvagem na Austrália em 1923; uma breve greve selvagem da polícia de Montreal em 1969.

De um modo geral, podemos dizer que os estudos sobre o sindicalismo da polícia são escassos (Fisk e Richardson, 2017), datados e encontram-se sobretudo no âmbito dos estudos policiais, um campo do saber autónomo mas de formação multidisciplinar, onde se cruza direito, criminologia, administração, sociologia, psicologia, etc. Para esta escassez contribuirão, entre outros fatores: a dificuldade de acesso aos dados e à informação nas instituições policiais, o fechamento dos estudos da polícia sobre os seus problemas específicos e o desconforto quanto ao tema pois não é, como vimos, um direito universal (Manning, 2005; Walker, 2008).

Os escassos estudos sobre os sindicatos da polícia são provenientes de contextos Anglo-saxónicos onde de resto os sindicatos de polícia existem há décadas e mesmo há um século como na Austrália (Berry et al., 2008; Finnane, 2008). Muitos destes estudos salientam o papel positivo que os sindicatos desempenham ao serem uma voz ativa na defesa dos interesses de trabalhadores. Os reflexos da ação sindical revelam-se, por exemplo: numa maior satisfação da polícia com o trabalho (Magenau e Hunt, 1996), no aumento de salários

(Doerner e Doerner, 2010), na influência da agenda pública ao introduzirem a segurança interna em campanhas políticas (Finnane, 2008).

No entanto, a literatura não deixa também de referir efeitos negativos, nomeadamente pelo comportamento conservador que adotam inclusivamente patente na negociação coletiva (Fisk e Richardson, 2017). Alguns sindicatos têm-se mostrado conservadores por exemplo oferecendo resistência ao recrutamento de mulheres (Finnane, 2008), no quadro da revisão do sistema disciplinar (Doerner e Doerner, 2010), ou perante tensões raciais (James, 2018).

Existem em todo o caso diversos tipos de sindicatos de polícia, inclusive num mesmo país. Berry e colaboradores (2008) identificam cinco tipos: progressistas como se encontram na Holanda, reacionários como na Europa de Leste, reformistas como no Reino Unido, *whatchdogs* como na África do Sul, sectários como nos Estados Unidos. Importa pois não generalizar se todos promovem o diálogo social ou se se opõem a reformas, por exemplo.

DA LUTA DOS POLÍCIAS PORTUGUESES

Em Portugal, com a transição democrática, a polícia foi perdendo a sua função de autoridade e repressão política e social (Durão, 2010), assumindo cada vez mais uma função de prevenção de conflitos na ordem pública e de combate ao crime. No entanto, a PSP continuou a possuir o estatuto de força militar até 1985 e esta foi a razão pela qual os seus trabalhadores não se puderam organizar durante muitos anos.

No início da década de 1980, um conjunto de polícias formou um grupo com objetivo de criar uma associação sindical – Comissão Pró-Associação Sindical da PSP. Esta comissão promoveu em 1983 um ato eleitoral e requereu ao Ministério do trabalho o estatuto legal para se constituir como associação sindical. Sendo um ato ilegal, foi boicotado pela direção da polícia e o estatuto não foi concedido. Seguiram-se processos disciplinares contra os sócios envolvidos. No seguimento desta iniciativa, a comissão apresentou uma queixa na OIT pela violação das Convenções n.º 87 e n.º 151. Se a Convenção n.º 87 respeita, como visto, o direito de organização e negociação coletiva, a Convenção n.º 151 refere-se à aplicação aos trabalhadores dos serviços públicos. Apesar de a OIT ter solicitado uma resposta ao Governo português, mas, não estando o direito à livre associação sindical da polícia reconhecido no país, entendeu que não se deveria pronunciar (Colaço e Gomes, 2001).⁶

6 Caso n.º 1256/1983 da Comissão para a Constituição de uma Associação Sindical da Polícia de Segurança Pública/CCASPSP. Ferreira, A. C. (coord.) (2019), A OIT e Portugal – 100 Anos de História, Genebra: BIT, p.226: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_733277.pdf (acedido 21.01.2020).

O apoio e a solidariedade estenderam-se a outros setores da sociedade civil portuguesa, maioritariamente da esquerda política, e alcançou também a esfera internacional, incluindo sindicatos de polícia de outros países, como Espanha e França, assim como a Confederação Europeia dos Sindicatos da Polícia (CESP). Importa dizer que informalmente polícias portuguesas ajudaram à fundação da CESP em 1988, mas também que esta federação agrega polícias de outros ramos (CESP, 2008).

Este apoio institucional internacional foi fundamental para fortalecer o movimento de polícias pela conquista dos direitos sindicais. É neste sentido que o ano de 1989 representa uma viragem histórica nesta contestação. Em abril desse ano é organizado o segundo encontro nacional de polícias onde estão também representados, além de membros da PSP, apoiantes importantes como por exemplo os secretários-gerais da CGTP e UGT e o presidente do sindicato dos magistrados (Colaço e Gomes, 2001). No final do encontro, os organizadores previram a entrega de um caderno reivindicativo e a realização de uma manifestação junto ao Ministério da Administração Interna que culminou no chamado protesto “Secos e Molhados” que “opôs polícias contra polícias”.

Em 1990, é aprovada a lei que permite à PSP a criação de associações profissionais (lei n.º 6/90) e que introduz critérios de representatividade mínimos. É estipulado que associações que obtenham, pela via eleitoral, 10% do apoio dos efetivos policiais se possam pronunciar relativamente ao estatuto profissional ou apresentar propostas, pareceres e serem auscultadas pela tutela sobre o exercício dos deveres e direitos profissionais. No seguimento desta nova lei, foi fundada a Associação Sócio-Profissional de Polícias, que mais tarde deu origem à Associação Sindical de Profissionais de Polícia (ASPP-PSP), cuja identidade é indissociável da história do sindicalismo na PSP e que se mantém até hoje como o sindicato com mais sócios (mais de 7300 em março de 2018, ou seja, mais de um terço do total de polícias)⁷ e um parceiro, quer dos media, quer da tutela, como atestam de resto diversas das nossas entrevistas.

A lei das associações profissionais de 1990 apenas regulava o direito de informação e consulta e, portanto, os avanços não foram significativos e os protestos prolongaram-se por toda a década. Em 1993, por exemplo, a CESP participa numa manifestação de rua de protesto em Lisboa (CESP, 2008). Em 2001, meses antes da aprovação da lei sindical da PSP, a CESP apresenta uma queixa coletiva no Comité Europeu dos Direitos Sociais do Conselho da Europa pela violação da Carta Social Europeia. O Conselho da Europa

7 Marcelino, 2018, op. cit.

conclui que não existe violação dos direitos sindicais⁸ mas a pressão estava exercida.

No decorrer de avaliação deste processo no Conselho da Europa é aprovada a lei que permite a criação de sindicatos da PSP (lei n.º 14/2002). O processo legislativo iniciara-se em dezembro de 2001, sob governação do Partido Socialista (PS). Propostas de lei do PCP, do CDS, do PSD e do PS são discutidas na Assembleia da República.⁹ O projeto de lei do PS é aprovado com os votos favoráveis do PSD (ASPP/PSP, 2015). Porém, a lei de 2002 contempla algumas restrições sindicais como por exemplo o direito à greve ou a impossibilidade de filiação em organizações de carácter não policial. Além disso, ao contrário do previsto na lei do associativismo da PSP, não estabelece critérios de representatividade no âmbito da negociação coletiva, ou seja, todos os sindicatos podem participar. Os critérios de representatividade são criados apenas para o crédito de horas com trabalho sindical, mas revelam-se muito abrangentes.

Os membros da direção das associações sindicais têm direito a faltas justificadas e 4 dias de trabalho remunerado para se dedicarem à atividade sindical (art.º 12). Os delegados sindicais dispõem de 12 horas de trabalho remunerado para o mesmo fim (art.º 18). A lei também não proíbe expressamente os profissionais da PSP de estarem filiados em mais do que um sindicato pelo que se observaram multifiliações, incluindo de dirigentes sindicais por nós entrevistados.

METODOLOGIA

A escolha do caso de estudo dos sindicatos da polícia surgiu estimulada pela mediatização recente em Portugal, nomeadamente pela visibilidade sobre o grande número de sindicatos e de crédito de horas consumido em trabalho sindical neste setor.¹⁰ Isto ao mesmo tempo que, não só era conhecida a luta de décadas dos polícias pelo direito à organização, como era notória a ação sucessiva de denúncia de falta de condições de trabalho e de perda de efetivos.¹¹

8 Artigo 5 e 10, respetivamente *direito à organização* (sindical) e à *negociação coletiva*, cf. Decision on the merits of Complaint N.º 11/2001 (European Council of Police Trade Unions v. Portugal, decision of 21 May 2002).

9 Pimenta, P. (2001), “A lei sindical da PSP apresentada hoje no Parlamento”, *Público*, 18-12-2001: <https://www.publico.pt/2001/12/18/politica/noticia/lei-sindical-da-psp-apresentada- hoje-no-parlamento-54966> [acedido a 21-03-2020].

10 Marcelino, 2018, *idem*.

11 Lusa (2018), “Transferidos 600 elementos da PSP para a Polícia Municipal de Lisboa”. *Observador*, 08-11-2018: <https://observador.pt/2018/11/08/transferidos-600-elementos-da-psp-pa-ra-a-policia-municipal-de-lisboa/> (acedido a 21-03-2020).

Por conseguinte, analisar um setor onde proliferassem organizações sindicais revelou-se útil para repensar o nosso sistema de representatividade, conhecido por ser fragmentado (Eurofound, 2017).

O objetivo principal deste artigo é, assim, compreender como a proliferação sindical na polícia se relaciona com a aparente fraca influência dos sindicatos, nomeadamente na melhoria das suas condições de trabalho. Algumas das perguntas que se colocaram desde o início foram: estão estes sindicatos a representar os mesmos interesses ou interesses e polícias distintos? Como é gerido o número de interlocutores perante a tutela? Por que a ação sindical parece não ter influência na melhoria de condições de trabalho contrariamente ao que mostram alguns estudos sobre os sindicatos de polícia?

Para isso adotámos uma metodologia mista, baseada na análise de dados secundários, nomeadamente quantitativos, e de dados primários obtidos essencialmente mediante entrevista, tendo o cuidado de ouvir o máximo de atores sociais possíveis dos dois lados das relações laborais. Deste modo, procurámos complementar e cruzar fontes de modo a evitar o enviesamento de considerar apenas um dos lados.

Começámos por recolher e analisar dados dos registos da Direção Geral do Emprego e Relações de Trabalho do Ministério do trabalho, mais concretamente do Boletim de Trabalho e Emprego. As organizações sindicais devem registar-se neste serviço para obter o estatuto legal. E analisámos os Balanços Sociais da Direção Nacional da PSP, entre outras fontes documentais, como *websites* e imprensa.

De seguida, procurámos entrevistar todas as organizações sindicais da PSP assim como a tutela, tanto a Direção Nacional da PSP, como o Ministério da Administração Interna. Foi assim que, com trabalho de campo realizado de junho a dezembro de 2019, fizemos 16 entrevistas a dirigentes sindicais de quase todas as estruturas sindicais e ao interlocutor direto dos sindicatos de polícia no Ministério da Administração Interna. Com efeito, não conseguimos entrevistar um representante da Direção Nacional da PSP (o pedido de entrevista foi protelado ao longo de meses)¹² e não conseguimos contactar 3 associações sindicais locais e uma quarta deferiu o pedido alegando que iria possivelmente ser extinta. Também fracassaram as nossas tentativas de recolher dados detalhados sobre a filiação sindical da polícia, pedidos primeiro aos sindicatos em entrevista e depois à tutela. Importa ter em conta, no entanto, que o trabalho de campo coincidiu com a mudança da lei, quando alguns sindicatos lutavam pela retenção de sócios.

12 Contactámos várias vezes a Direção Nacional da PSP ao longo do trabalho de campo, mas a resposta ao pedido de entrevista foi sucessivamente protelada.

As entrevistas foram gravadas mediante preenchimento de um consentimento informado e a transcrição devolvida aos entrevistados para eventual retificação. Posteriormente foram sujeitas a uma análise de conteúdo temática com recurso ao programa informático Maxqda. No final do projeto, as entrevistas ficarão disponíveis no Arquivo Português de Informação Social, podendo ser acedidas mediante pedido ao coordenador do projeto, como previsto na política de acesso livre. Neste artigo, optou-se por anonimizar as entrevistas mesmo que não houvesse declaração nesse sentido dos entrevistados, uma vez que o nosso objetivo é compreender o processo globalmente e não a especificidade de cada organização. Acresce que perante esse compromisso ético pudemos recolher mais livremente as declarações dos nossos entrevistados.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

TRÊS VAGAS DE SINDICATOS E A PROLIFERAÇÃO DE DIRIGENTES

Após a entrada em vigor da lei sindical da PSP em 2002 surgem os primeiros sindicatos. Desde o início que a organização sindical nesta força policial é marcada pela fragmentação, mas as 19 organizações que se identificam em 2019 não surgiram todas ao mesmo tempo. Identificámos, com efeito, o que poderíamos chamar de três vagas distintas:

- a primeira composta por 8 sindicatos fundados nos primeiros anos (2002-2004),
- a segunda formada por 3 sindicatos que surgiram durante o período de presença da troika em Portugal (2012-2014)¹³ e
- uma última constituída novamente por 8 sindicatos e que corresponde ao período mais recente, inclusivamente de revisão da lei (2016-2019).¹⁴

A figura 1 mostra justamente a criação de sindicatos ao longo do tempo onde se nota a existência de três vagas. Como veremos esta divisão temporal revela outras diferenças.

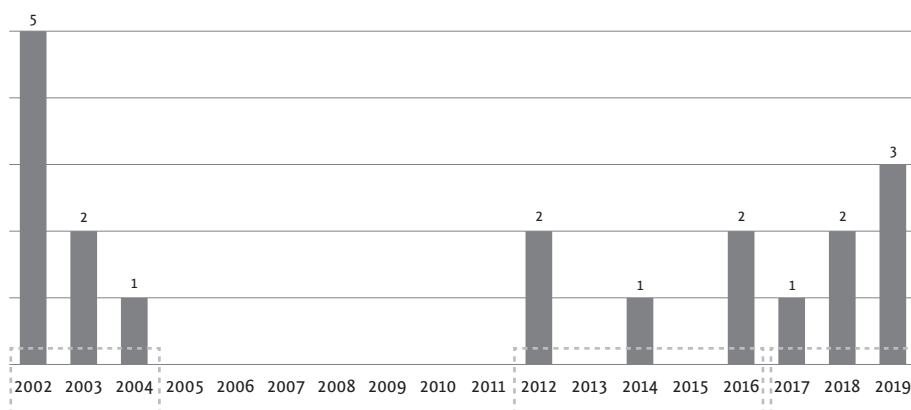
13 Em 2010, surgiu também a Federação Nacional dos Sindicatos da Polícia (FENPOL) com o objetivo de representar 3 sindicatos. No entanto, a FENPOL nunca teve uma ação sindical relevante, de acordo com os nossos entrevistados, tendo inclusive perdido um membro ao longo do tempo e portanto agregado apenas dois sindicatos.

14 Sindicatos da terceira vaga juntaram-se também num grupo informal para levarem a cabo ações de protesto como uma ação judicial contra o Estado relativamente ao suplemento remuneratório para o período de férias.

A PSP é um ramo da polícia onde o sindicalismo se reveste de características particulares, nomeadamente uma taxa de sindicalização muito acima da média nacional, com valores que ultrapassam os 60% e, mais recentemente, os 70% como se pode constatar pela Figura 2. Esta é de resto uma tendência também noutros países, inclusive de baixa sindicalização, como a França.

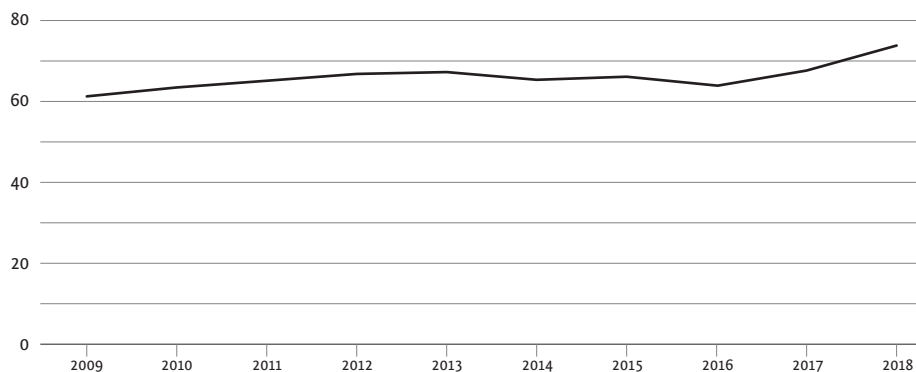
Existe na primeira vaga um sindicato que se dedica exclusivamente à carreira de chefes, outro estritamente aos agentes e 2 que representam os

FIGURA 1
Sindicatos da PSP, por ano de criação (2002-2019)



Fonte: Cálculos das autoras com base nos dados do Boletim de Trabalho e Emprego.

FIGURA 2
Evolução da taxa de filiação sindical na PSP (2009-2018)



Fonte: Cálculo das autoras com base no Balanço Social PSP, 2009-2018.

problemas laborais específicos dos oficiais.¹⁵ Em geral, estes sindicatos horizontais tendem a não se rever nos sindicatos mais abrangentes por considerarem que a sua ação é transversal e não específica de cada categoria profissional. Na segunda vaga, volta a surgir um sindicato de carreira e na terceira vaga aparecem pela primeira vez três sindicatos locais de âmbitos geográficos distintos. O âmbito quer geográfico quer profissional é uma primeira razão para a proliferação sindical que não corresponde necessariamente a uma sobreposição de interesses. Mas, como fica claro pela co-existência de sindicatos de carreira, não é só a especificidade dos interesses da carreira que os diferencia. Uma outra razão para criar sindicatos é a insatisfação com o desempenho dos existentes.

[...] os sindicatos de classe, como os de oficiais por exemplo, sei por que é que aconteceu. No nosso caso, nós não nos sentimos representados e defendidos no seio de um sindicato maior como é o sindicato (...), basicamente um sindicato de agentes. Os nossos problemas relativamente às carreiras e outras situações que foram surgindo ao longo do tempo não eram tratados no seio desses sindicatos. [Sindicato C – segunda vaga]

Por outro lado, existem também associações que emergiram de outras pré-existentes e cujos fundadores, devido a divergências pessoais e de orientação da ação, decidiram criar um novo sindicato. As razões que levam à criação dos sindicatos passam, portanto, também por aspetos pessoais e subjetivos. Embora esta tendência esteja presente no sindicalismo da PSP desde a primeira vaga, parece ter-se acentuado na última.

Nós surgimos quando estávamos ainda agregados a outro sindicato, mas, entretanto, houve alguns problemas financeiros, umas lacunas com as contas..., nós denunciámos aquela situação e apurámos responsabilidades a nível dos tribunais. Na altura, não houve remodelação da direção e nós então criámos um novo sindicato com as ideias e a estrutura que achamos ser as mais corretas. [Sindicato O – terceira vaga]

Eu estava no Sindicato T, fiz uma lista para ir a eleições, não me deixaram, eu recorri, mas para não me estar a chatear, saí, vim-me embora e fiz esta equipa. [Sindicato Q – terceira vaga]

Os sindicatos da primeira vaga revelam vontade de dar voz a um movimento de contestação que começou a emergir discretamente com o 25 de Abril

15 Tal como evidencia Durão, “... na PSP existe um modelo de carreira técnico-policial que a divide em três troncos principais: agentes, chefes e oficiais. E do prisma teórico adotado, cada um desses troncos corresponde a uma diferente carreira objetiva” (2010, p. 14).

de 1974 e se estendeu por várias décadas até 2002. Para estes sindicatos, ter direito a se organizarem é um direito que os equipara a outros grupos ocupacionais e os torna parte do sistema democrático.

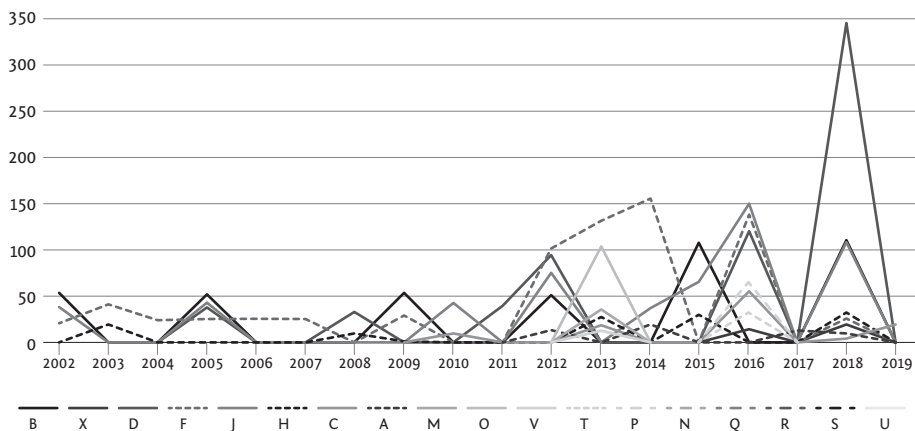
A maioria, quando vinha para a polícia, já tinham trabalhado em vários setores, portanto, vinham com uma consciência sindical, até porque já tinham feito parte dos sindicatos nas empresas, nas fábricas (...) Inicialmente foram anos muito difíceis que culminaram com os «secos e molhados», ou seja, colocou polícias contra polícias. Os polícias consideram os 21 de abril de 1989 (secos e molhados) o 25 de abril da polícia (...) entre 99-2000 fizemos muito trabalho o que ajudou o sindicato a convencer os partidos políticos da esquerda à direita a aceitarem a liberdade sindical. [Sindicato B – primeira vaga]

Na terceira vaga, constata-se também uma tendência para se considerar a ação dos sindicatos mais antigos como obsoleta e ineficaz. De entre os problemas que mais preocupam a última vaga de sindicatos estão a gestão dos recursos humanos no local de trabalho, em particular no que respeita articulação de folgas e serviços remunerados (na sequência de requisição por uma empresa).

Tivemos cortes de folgas sem estar ao abrigo de uma necessidade e, de acordo com a lei para cortar folgas, é necessário um evento de envergadura social muito elevada, um interesse social muito elevado (...) tivemos mesmo tentativas de suicídio na nossa esquadra. Desde abril, houve situações críticas que ainda não foram respondidas (...) nós ao expor situações às estruturas sindicais sentíamos que não havia uma resposta, a força não era proporcional à natureza da questão. Começou-se a formar um grupo dentro da esquadra para dar voz àqueles problemas. Eu era de outro sindicato e desfiliei-me porque não me revia naquela situação. Outros colegas meus também se desfiliam. Então fizemos nós uma assembleia constituinte, aquelas burocracias do código do trabalho e por fim o sindicato. [Sindicato X – terceira vaga]

A par da proliferação do número de sindicatos, houve também um crescimento do número de dirigentes nas organizações e esta característica é transversal a todas as vagas. Assim, através da análise aos dados do Ministério do trabalho de 2019, identificámos um total de 1694 dirigentes para um universo de 20769 polícias. A última vaga destaca-se quer pela média elevada de dirigentes eleitos, ou seja, 67 (quando na primeira vaga é de 34 e na segunda de 35), quer por ter o sindicato com o maior número de dirigentes, a saber quase 350 (Figura 3). Estes números, sobretudo dos sindicatos da última vaga, assumem valores que não nos podem deixar de levantar múltiplas interrogações sobre a ação do grupo de dirigentes e respetiva gestão.

FIGURA 3
Evolução do número de dirigentes por sindicato (2002-2019)



Fonte: Cálculos das autoras com base nos dados do Boletim de Trabalho e Emprego.

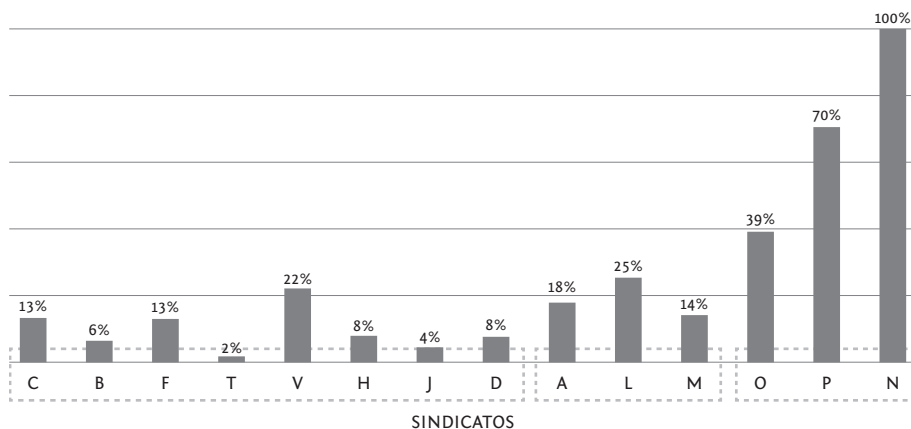
A proporção de dirigentes tem também aumentado face ao número de sócios, em alguns casos terá inclusivamente invertido a lógica de representação. As vagas de sindicatos, de novo, mostram comportamentos diferenciados e claramente a terceira vaga inverte a lógica de representação, na medida em que o número de representantes chega a ser igual ao número de representados. Deixa de haver a função de representação pois os trabalhadores representam-se diretamente. Embora sejam dados muito limitados, referindo-se apenas a um ano, 2018, o Ministério da Administração Interna facultou-nos dados relativos à proporção de dirigentes face aos sócios na última eleição (Figura 4).

Segundo alguns entrevistados, na maioria dirigentes da primeira vaga, assistiu-se a uma “instrumentalização da lei” ao serem fundados sindicatos cujo objetivo principal foi a utilização de créditos de horas para fins que não necessariamente a atividade sindical. A gestão do tempo afeto ao trabalho sindical terá suscitado preocupação dentro da própria PSP. Neste quadro, um dirigente sindical foi reformado compulsivamente por faltas injustificadas, como noticiou a imprensa.¹⁶ Se as horas consumidas em trabalho sindical parecem ter um número significativo, pois terão sido usadas 42500 folgas em 2018,¹⁷ um acréscimo de 6500 dias face ao ano anterior. Contudo, convém salientar

16 DN/Lusa (2019), “Aposentação compulsiva para líder de sindicato da PSP que faltou 83 dias”, *Diário de Notícias*, 25.07.2019: <https://www.dn.pt/pais/mai-aplica-pena-de-aposentacao-compulsiva-a-presidente-de-sindicato-da-psp-11147981.html> (acedido a 21.03.2020).

17 RTP (2019), “Dirigentes e delegados sindicais da PSP tiveram 42500 dias de dispensa”, RTP, 02-05-2019: https://www.rtp.pt/noticias/pais/dirigentes-e-delegados-sindicais-da-psp-tiveram-42500-dias-de-dispensa_v1144934 (acedido a 21-03-2020).

FIGURA 4
Proporção de dirigentes por sindicato (2018)



Fonte: Ministério da Administração Interna

Nota: Não existem dados para os sindicatos X, S e U, neste ano.

que não dispomos de dados por organização nem relativamente às atividades desenvolvidas.

Alguns sindicatos e a tutela sustentam que este “abuso” da lei terá estado na origem da mudança da lei. Os dirigentes de associações sindicais da primeira vaga entrevistados mostraram-se favoráveis à alteração da lei de 2002 e afirmam ter exercido pressão nesse sentido. No seu entender, eram necessárias mudanças para impedir a profusão de associações que consideram pouco representativas e que estavam a pôr em causa a sua própria atividade sindical, quer enfraquecedo o diálogo com a tutela quer a imagem do sindicalismo.

Por termos o maior sindicato e por termos maior responsabilidade andamos a pressionar desde 2011 [referindo-se à pressão que exerceram no sentido de alterar a lei sindical da PSP]. Só que nunca houve no Parlamento uma composição que estivesse preparada para levar isto para a frente (...) nós chegamos a fazer debates e conferências sobre esta matéria onde chamávamos a DN/PSP e o próprio governo. Ainda há pouco tempo comemorámos os trinta anos dos «secos e molhados» e foi mais uma vez uma questão debatida porque nós achávamos que isto era preciso mudar e chegamos a dizer isto várias vezes porque os polícias que lutaram tanto por legalizar o sindicalismo na PSP são os mesmos que vão destruir aquilo que é o sindicalismo na PSP. [Sindicato B – primeira vaga]

[...] o que me motivou a apoiar uma mudança de lei foi tentar credibilizar o sindicalismo. Dar credibilidade porque era algo que praticávamos e vamos continuar a praticar. No

nosso sindicato, não há dispensas à noite, no fim-de-semana, feriado, Natal, Passagem de ano, Carnaval, a não ser que haja uma situação muito especial, como uma reunião extraordinária com o Ministro. As dispensas no nosso sindicato são muito reguladas. Foi neste sentido que apoiei a mudança da lei sindical. [Sindicato J – primeira vaga]

A entrevista com o representante do Ministério da Administração Interna confirma a existência de interesse dos sindicatos mais antigos e com mais sócios em mudar o quadro legal. Tivemos, de novo, polícias contra polícias mas em nome da defesa dos interesses dos polícias.

[...] aqui houve curiosamente uma coligação de alguns sindicatos e também obviamente da própria Direção Nacional da PSP relativamente a este problema, ou seja, houve sindicatos que também perceberam que, por um lado, estavam a perder níveis de representatividade porque havia uma tentação de alguns dos seus elementos irem para sindicatos mais pequenos e novos para beneficiarem dos créditos sindicais (...) isso estava realmente a trazer alguns problemas de representatividade a alguns dos principais sindicatos da PSP. Por outro lado, estavam a perceber também que isso tinha impacto ao nível da sua capacidade negocial, ou seja, uma coisa é ter um estatuto profissional que é defendido por 3 ou 4 grandes sindicatos, outra coisa é termos esta mesma área profissional a ser defendida por 20 pequenos sindicatos em que obviamente a capacidade negocial dos sindicatos começa a ser muito fluida e, portanto, alguns sindicatos principalmente os mais antigos e os mais históricos e com maior representatividade começaram eles próprios a perceber que de facto o movimento sindical na PSP estava a deteriorar-se por via desta abertura que a lei concedia relativamente aos abusos aos créditos sindicais e portanto tiveram também aqui um papel muito interventivo... [Representante do MAI]

A INEXISTÊNCIA DE NEGOCIAÇÃO E A PRESSÃO DO MOVIMENTO ZERO

Ainda que não tenhamos tido acesso a dados sobre o impacto do recurso a créditos de horas para trabalho sindical na gestão do tempo de trabalho da polícia, é de esperar que seja importante, pois, o número de efetivos tende a diminuir nos últimos anos.¹⁸ E em todo o caso, a existência de muitos dirigentes terá tido impacto também no diálogo com a tutela. O número de representantes sindicais ouvidos pela tutela era gerido de acordo com os pedidos de audiência dos sindicatos. Com efeito, o representante da tutela entrevistado realça que um número significativo de sindicatos dificulta o processo de diálogo.

18 O número de agentes, em particular, tem vindo a decrescer desde 2009, conforme se comprova nos Balanço Social PSP, 2003-2018.

[...] cada vez que havia a tentação de o senhor Ministro convidar um sindicato para falar com ele e depois tinha a obrigação de convidar os restantes 18, portanto, isto tornava completamente incomportável estar a receber os sindicatos e estava a fragilizar o diálogo institucional entre os sindicatos e o senhor Ministro da Administração Interna, portanto, isto era claramente uma situação que não poderia continuar. [Representante do MAI]

Importa ter presente, a este propósito, que, apesar de a lei de 2002 prever a existência de negociação coletiva entre sindicatos da polícia e Direção Nacional da PSP, ela nunca aconteceu enquanto processo conjunto de tomada de decisões (OIT, 2015). Os sindicatos entrevistados recorrem mais depressa ao Ministério da Administração Interna do que à Direção Nacional da PSP. A Direção Nacional da PSP estabelece contato com os sindicatos mais a pedido destes do que por existir um processo institucionalizado. Acresce que nos últimos anos terá havido uma redução da consulta aos sindicatos por parte do próprio Ministério, sendo o número de sindicatos usado como argumento pela tutela. A gestão do número de interlocutores sindicais recebido pelo Ministério tornou-se cada vez mais difícil.

Nos últimos anos, por parte da tutela, tem sido reuniões muito pontuais. Diria mesmo que pouco ou nada daquilo que dizemos é verdadeiramente escutado. Se formos ouvidos é meramente por obrigação. Isto porque legalmente são obrigados a ouvir-nos. [Sindicato V – primeira vaga]

O próprio Governo muitas vezes nas negociações utilizou esta quantidade de sindicatos justamente para descredibilizar. Ninguém se entendia. Era muito bom para quem está a negociar para tirar a força aos sindicatos [Sindicato B – primeira vaga]

Alguns acontecimentos externos ao próprio sistema de relações laborais da polícia interferiram no processo de diálogo social e não podem deixar, por isso, de ser aqui considerados. Em maio de 2019, surge uma página de Facebook denominada Movimento Zero que rapidamente ganha milhares de seguidores.¹⁹ O Movimento Zero é um movimento informal de protesto que proclama defender os interesses dos profissionais da PSP e da Guarda Nacional Republicana e reivindica o orgulho de ser polícia. Este movimento não institucionalizado participou em manifestações organizadas por sindicatos, de resto

19 Cerca de 10 meses pós a criação da página do Movimento Zero (<https://www.facebook.com/movimentozerooficial/>), ela conta com mais de 60 mil seguidores, o que constitui um número muito superior ao total de efetivos da PSP (mais de 20700, como referido no texto) e da GNR (cerca de 8 mil – cf. <https://www.gnr.pt/missao.aspx>).

dispondo de *merchandising* próprio, mas não parece ter intenção de dialogar com a tutela. Diversas tomadas de posição de elementos do Movimento Zero e do partido de extrema-direita português Chega permitem estabelecer uma grande proximidade entre ambos. O Movimento Zero, por exemplo, nunca se demarcou do Chega. As nossas entrevistas mostram que vários sindicatos têm elementos que integram o Movimento Zero, havendo pelo menos um dirigente sindical que ficou publicamente associado ao Chega ao integrar a lista eleitoral deste partido.²⁰ Alguns entrevistados sustentam que o Movimento Zero surgiu por que os sindicatos não estão a dar resposta às reivindicações dos polícias.

[...] é mais um movimento contra os sindicatos do que outra coisa... que eu tenho acesso, eu faço parte e vejo lá determinados comentários que, de facto, são de pessoas que estão contra os sindicatos. Por um lado, em determinadas críticas eu concordo, lá está, os tais dias, para ter os dias ao fim de semana, ao sábado, de noite... as pessoas dizem: «então, mas há reuniões ao domingo ou ao sábado? Por que é que só mete o crédito sindical quando está de serviço de noite?». [Sindicato D – primeira vaga]

O Movimento Zero são os polícias e aparece simplesmente porque chegamos a um ponto em que os próprios sindicatos não têm instrumentos para fazer recuar o Governo nalgumas questões ou ter respostas para certos problemas. Nós fomos dizendo isso ao Governo durante anos. Quando se começa a desvalorizar o papel dos sindicatos organizados e representativos que estão a fazer trabalho sério, nós estamos a abrir a porta a que se crie uma coisa qualquer (...) muitos associados do Sindicato B também fazem parte do Movimento. [Sindicato B – primeira vaga]

Em todo o caso, não estando o Movimento Zero ou as proximidades político-partidárias no centro da nossa análise, importa dizer que este movimento conduziu a que o Ministério da Administração Interna voltasse a ter a preocupação de reunir periodicamente com as associações sindicais e de, por esta via, dialogar com as entidades que, em seu entender, representam legal e formalmente os interesses dos trabalhadores.

Nós agora em 2019 com o surgimento de alguns movimentos para-sindicais, digamos assim, nós sentimos a necessidade de começar de facto a reunir com os sindicatos. Refiro-me ao Movimento Zero, exatamente (...) porque esta fragilização do movimento sindical

20 Henriques, J.G. (2019), “Sindicalistas na lista de Ventura podem colar PSP a extrema-direita, temem críticos”, *Público*, 15.04.2019: <https://www.publico.pt/2019/04/15/sociedade/noticia/sindicalistas-psp-lista-ventura-podem-colar-instituicao-extremadireita-temem-criticos-1869391> (acedido a 21-03-2020).

na PSP teve várias consequências e algumas delas bastante complicadas e veremos o futuro o que é que eventualmente isto nos trará, portanto, todos perdemos com esta fragilização do movimento sindical dentro da PSP. Portanto, a nova lei, curiosamente entrou ontem em vigor, esperemos que possa ter aqui um contributo muito positivo no reavivar do bom sindicalismo sindical dentro da PSP que existe e é fundamental que exista e é fundamental receber os “inputs” de quem está na atividade sindical na PSP. [Representante do MAI]

Isto não significa que o Movimento Zero esteja na origem da revisão da lei sindical da polícia porque a proposta de alteração da lei surge em 2016, anos antes do aparecimento público deste movimento de protesto. Importa notar ainda que o período de 2016 a 2019, correspondente ao processo parlamentar que conduz à nova lei, coincide com a terceira vaga de sindicatos, que se distingue por uma inversão da lógica de representação e instrumentalização da lei por via do uso dos créditos sindicais.

Em meados de 2019 a nova lei dos sindicatos da polícia vem introduzir alterações no sistema de aferição de representatividade. A Lei n.º 49/2019, de 18 de julho (cf. Anexo) limita fortemente a atribuição de horas pagas para trabalho sindical, assim como a própria participação dos sindicatos nas negociações com a tutela. A lei estabelece agora uma relação entre as horas de trabalho sindical e o número de sócios:

- Um membro da direção apenas terá direito a um crédito de horas pagas por cada 200 sócios;
- Os delegados sindicais só acedem ao crédito de horas pagas se houver pelo menos 10% dos polícias filiados no sindicato;
- Para existir um delegado sindical, é preciso pelo menos 10 sócios no local de trabalho.

A lei determina ainda que as instâncias políticas apenas reunirão com:

- Os sindicatos verticais que representem pelo menos 20% dos trabalhadores;
- Os sindicatos que representem apenas uma categoria profissional desde que tenham pelo menos 5% de sócios dessa categoria.

A lei aprovada por unanimidade pelos partidos políticos representados na Assembleia da República em meados de 2019²¹, embora entrando em vigor

21 Esta lei resulta da proposta de lei n.º 46/XIII (24-11-2016) do Governo PS que sofreu alterações e contributos de todos os partidos políticos, pois necessitava de uma maioria de votos →

só em outubro e com consequências práticas previstas para o início de 2020, criou assim a expectativa de uma reconfiguração do panorama dos sindicatos da polícia. Agora é para a tutela mais fácil de calcular quais os sindicatos representativos tendo em conta que se estabeleceram critérios objetivos e de proporcionalidade que permitem também conferir previsibilidade. Algumas reuniões entretanto ocorridas permitem-nos já identificar os “eleitos”. Se, anteriormente, as instâncias políticas tinham o dever de auscultar todos os sindicatos, neste momento, são apenas 5 sindicatos nos processos de negociação.²² Este conjunto é apenas constituído por sindicatos da primeira vaga. Estes continuarão a ter o maior número de sócios por organização. Só mais tarde se poderá saber se houve sindicatos que se extinguíram ou houve reforço das estruturas supra-associativas.

CONCLUSÃO

A fragmentação sindical no caso do setor da polícia parece poder encontrar explicação em divisões de carreira, âmbito geográfico, inter-relacionamento, entre outras. Os dados por nós recolhidos mostram, em todo o caso, a existência de concorrência entre sindicatos do mesmo tipo quer horizontal, quer vertical, o que evidencia que outras motivações levaram à criação de mais sindicatos. O interesse pessoal no uso das condições especiais que os dirigentes usufruem fazem parte das motivações, independentemente de haver queixas de excesso de trabalho, por exemplo, que não são atendidas. Todos os sindicatos parecem convergir na reivindicação da melhoria das condições de trabalho, aumento de salários e melhores instalações, mas ao longo do tempo a própria forma da representação sindical assumiu contornos novos. Não só surgiram muitos sindicatos, como muitos dirigentes. O princípio que distingue representantes e representados deixou inclusivamente de existir nos últimos anos do nosso período de observação.

Com base em dados de fontes secundárias e entrevistas aos dirigentes e tutela, identificámos três vagas de sindicatos com motivações distintas para exercerem o direito de organização. A lei sindical de 2002 proporcionou o usufruto da atividade sindical em benefício próprio, o que é revelado desde logo

superior a 2/3 para ser aprovada. <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalleIniciativa.aspx?BID=40844> (acedido 16-11-2020).

22 E-Global Notícias (2020), ‘Governo reúne com sindicatos e associações socioprofissionais das forças de segurança’, E-Global, 09.01.2020: <https://e-global.pt/noticias/nacional/reuniao-com-os-sindicatos-e-as-associacoes-socioprofissionais-da-policia-de-seguranca-publica-ppsp-e-da-guarda-nacional-republicana-gnr/> (acedido 20-01-2020).

pela possibilidade de múltiplas filiações, oportunidade sobretudo explorada na última vaga. A instrumentalização da forma sindical terá levado alguns sindicatos, com mais sócios e mais antigos, a pressionarem a tutela para ser alterado o quadro legal.

Isto não significava que o seu impacto na negociação coletiva, por exemplo, fosse posto em causa porque na prática esta não existia. Ao longo dos anos, os sindicatos da polícia não viram em nenhum momento um processo de negociação coletiva implementado de facto, reduzindo-se o diálogo com a tutela à informação e consulta. A ausência de processos de negociação efetivos limita fortemente a atuação e o poder dos sindicatos no alcance de melhores condições de trabalho. O que o nosso estudo mostra é que o lado sindical não reunia condições para que houvesse negociação.

A par da pressão para a reforma da lei sindical, surge o Movimento Zero. A sua ação de protesto não institucionalizada, mas próxima da extrema-direita, contribuiu para a perceção de que era preciso mudar o sistema de relações laborais. Esta mudança aponta para a revalorização do papel de representação democrática institucionalizada.

O objetivo principal da lei de 2019 foi reduzir o número de organizações. Há claras vantagens para a negociação com a redução do número de atores. Como efeito colateral da mudança da lei e do Movimento Zero, foi dado também um incentivo a que o processo de negociação possa efetivamente ter lugar. *It takes two to tango* e, portanto, a negociação depende também da atitude do lado patronal. A insatisfação dos polícias, patente também na emergência do Movimento Zero, só poderá, pois, ser mitigada se as associações representativas dos polícias puderem participar efetivamente na tomada de decisões.

Este estudo de caso dos sindicatos da polícia mostra-nos que, se o Estado molda as organizações e condiciona a participação (Offe e Wiesenthal, 1980), a desregulação do sistema de representatividade não favorece o diálogo nem, de um modo geral, a ação (positiva) dos sindicatos. Ao invés, a desregulação contribuiu para a divisão sindical e acentuou o impasse na negociação pelo lado sindical.

A nossa investigação tem limitações que novos estudos poderão superar no futuro. Centrám-nos nos sindicatos, mas não pudemos deixar de referir a tutela ou o Movimento Zero. Parece-nos fundamental que a agenda de investigação futura aprofunde quer o papel da tutela no *status quo* do diálogo social, quer a relação entre os sindicatos da polícia e o Movimento Zero ou os interesses político-partidários que de modos diversos têm sido notados neste setor.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAMS, R. J. (2008), "The human right of police to organize and bargain collectively". *Police Practice and Research*, 9(2), pp. 165-172. <https://doi.org/10.1080/15614260802081329>.
- ASPP/PSP. (2015), *Fizemos os Dias Assim*, ASPP e Marca Branca.
- BERRY, J., et al. (2008), "Strange union : changing patterns of reform , representation, and unionization in policing". *Police Practice and Research: An International Journal*, 9(2), pp. 113-130. <https://doi.org/10.1080/15614260802081279>.
- CERDEIRA, C. (1997), *A Evolução da Sindicalização Portuguesa de 1974 a 1995*. MTSS/Direção-Geral das Condições de Trabalho.
- CERDEIRA, C., Padilha, E. (1990), *A Sindicalização e Alguns Comportamentos Sindicais*. MESS.
- CERDEIRA, C. (2004), "Relações laborais e emprego". *Sociologias*, 12, pp. 106-140. <https://doi.org/10.1590/S1517-45222004000200005>.
- CESP (2008), *CESP 1988-2008 20th Anniversary*. Disponível em <https://www.cesp.eu/wp-content/uploads/2020/02/cespbroschurs.pdf>.
- CHAVES, D. (2000), *História da Polícia em Portugal: Formas de Justiça e Policiamento*. Tipografia Simão.
- COSTA, H. (2017), "Sindicalismo e atores sociolaborais em contexto de austeridade: do voluntarismo dos protestos ao receio das alianças". *Análise Social*, 224, LII(3), pp. 662-688.
- COSTA, H. et al. (2020). *Poderes Sindicais em Debate: Desafios e Oportunidades na Autoeuropa*, TAP e PT/Altice, Coimbra, Almedina.
- COLAÇO, A., Gomes, A. (2001), *Sindicalismo na PSP: Medos e Fantasmas em Regime Democrático*, Lisboa, Edições Cosmos.
- DOELLGAST, V., LILLIE, N., e PULIGNANO, V. (eds.) (2018), *Reconstructing Solidarity: Labour Unions, Precarious Work, and the Politics of Institutional Change in Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- DOERNER, W.M., DOERNER, W.G. (2010), "Collective bargaining and job benefits: the case of Florida deputy sheriffs". *Police Quarterly*, 13(4), pp. 367-386. <https://doi.org/10.1177/1098611110384084>.
- DUFOUR, C., Hege, A. (2010), "The legitimacy of collective actors and trade union renewal". *Transfer: European Review of Labour and Research*, 16(3), pp. 351-367.
- DURÃO, S. (2010), "Carreiras subjetivas entre agentes da Polícia de Segurança Pública em Portugal". *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, 3(8), pp. 9-44.
- DURÃO, S. (2011), "Polícia, segurança e crime em Portugal: ambiguidades e paixões recentes". *Etnográfica*, 15(1), pp. 129-152. <https://doi.org/10.4000/etnografica.850>.
- ESPÍRITO-SANTO, A., FREIRE, A., e SERRA-SILVA, S. (2018), "Does women's descriptive representation matter for policy preferences? The role of political parties". *Party Politics*. <https://doi.org/10.1177/1354068818764011>.
- EUROFOUND (2016), *The Concept of Representativeness at National, International and European Level*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.
- EUROFOUND (2017), *Mapping Varieties of Industrial Relations: Eurofound's Analytical Framework Applied*.
- FINNANE, M. (2008), *No Longer a "Workingman's paradise"? Australian Police Unions and Political Action in a Changing Industrial Environment* *Political Action in a Changing Industrial Environment*. 4263. <https://doi.org/10.1080/15614260802081295>.

- FISK, C. L., RICHARDSON, L. S. (2017), "Police unions". *George Washington Law Review*, 85(3), pp. 712-799.
- FRANGI, L., KOOS, S., e HADZIABDIC, S. (2017), "In Unions We Trust! Analysing confidence in unions across Europe". *British Journal of Industrial Relations*, 55(4), pp. 831-858. <https://doi.org/10.1111/bjir.12248>.
- GUMBRELL-MCCORMICK, R., HYMAN, R. (2013). *Trade Unions in Western Europe: Hard Times, Hard Choices*, Oxford, Oxford University Press.
- HYMAN, R., GUMBRELL-MCCORMICK, R. (2017), "Resisting labour market insecurity: old and new actors, rivals or allies?". *Journal of Industrial Relations*, 59(4), pp. 538-561.
- IBSEN, C. L., TAPIA, M. (2017), "Trade union revitalisation: where are we now? Where to next?". *Journal of Industrial Relations*, 59(2), pp. 170-191. <https://doi.org/10.1177/0022185616677558>.
- ILO (2019), *389th Report of the Committee on Freedom of Association*.
- JAMES, L. (2018), "The stability of implicit racial bias in police officers". *Police Quarterly*, 21(1), pp. 30-52.
- JAUREGUI, B. (2018), "Police unions and the politics of democratic security and order in postcolonial India". *Qualitative Sociology*, 41(2), pp. 145-172.
- LIMA, M., ARTILES, A. (2011), "Crisis and trade union challenges in Portugal and Spain : between general strikes and social pacts". *Transfer: European Review of Labour and Research*, 17(3), pp. 387-402. <https://doi.org/10.1177/1024258911410806>.
- MAGENAU, J., HUNT, R. (1996), "Police unions and the police role". *Human Relations*, 49(10), pp. 1315-1343.
- MANNING, P. (2005), "The study of policing". *Police Quarterly*, 8(1), pp. 23-43.
- MARKS, M., FLEMING, J. (2006), "The untold story: the regulation of police labour rights and the quest for police democratisation". *Police Practice and Research*, 7(4), pp. 309-332. <https://doi.org/10.1080/15614260600919647>.
- MEARDI, G., SIMMS, M., e ADAM, D. (2019), "Trade unions and precariat in Europe: Representative claims". *European Journal of Industrial Relations*, pp. 1-18. <https://doi.org/10.1177/0959680119863585>
- MEYER, B. (2019), "Financialization, technological change, and trade union decline". *Socio-Economic Review*, 17(3), pp. 477-502.
- MURRAY, G. (2017), "Union renewal: what can we learn from three decades of research?". *Transfer-European Review of Labour and Research*, 23(1), pp. 9-29.
- OFFE, C., WIESENTHAL, H. (1980), "Two logics of collective action: theoretical notes on social class and organizational form". *Political Power and Social Theory*, 1(1), pp. 67-115.
- OIT (2015), *Negociação Coletiva – Guia de Políticas*. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/genericdocument/wcms_665973.pdf.
- PITKIN, H. (1967), *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.
- REGO, R. et al. (2016), "The use of new ICTs in trade union protests: five European cases". *Transfer: European Review of Labour and Research*, 22(3), pp. 315-329.
- SOUSA, H. (2011), *Sindicalização: a Vida por detrás das Estatísticas (Alguns Problemas Metodológicos) (Working Paper)*.
- STOLEROFF, A., NAUMANN, R. (1993), "A sindicalização em Portugal: a sua medida e a sua distribuição". *Sociologia: Problemas e Práticas*, 14, pp. 19-47.
- STOLEROFF, A., NAUMANN, R. (1998), "Contabilidades: alguns comentários necessários acerca da publicação *A Evolução da Sindicalização Portuguesa de 1974 a 1995*, de Maria da Conceição Cerdeira". In *Sociologia – Problemas e Práticas*, 27, pp. 169-176.

- TAPIA, M., IBSEN, C. L., e KOCHAN, T. A. (2015), "Mapping the frontier of theory in industrial relations: the contested role of worker representation". *Socio-Economic Review*, 13(1), pp. 157-184. <https://doi.org/10.1093/ser/mwuo36>.
- TÁVORA, I., GONZÁLEZ, P. (2016), "Labour market regulation and collective bargaining in Portugal during the crisis: continuity and change". *European Journal of Industrial Relations*, 22(3), pp. 251-265. <https://doi.org/10.1177/0267323116643210>.
- VISSER, J. (2009), "The quality of industrial relations and the Lisbon Strategy". *Industrial Relations in Europe 2008*, Luxemburgo, Publications Office of the EU, pp. 45-72. <https://doi.org/10.2767/54876>.
- VISSER, J. (2019), "Trade unions in the balance". In *International Labour Organization*.
- WALKER, S. (2008), "The neglect of police unions: exploring one of the most important areas of American policing". *Police Practice and Research: An International Journal*, 9(2), pp. 95-12. <https://doi.org/10.1080/15614260802081253>.
- WAUTERS, B. et al. (2014), "Perfect match or missing link? An analysis of the representativeness of trade union representatives in Belgium". *Industrial Relations Journal*, 45(5), pp. 424-442. <https://doi.org/10.1111/irj.12070>.

Recebido a 26-03-2020. Aceite para publicação a 20-12-2020.

REGO, R., NUNES, C., PITA, T. (2021), "Sindicatos da Polícia: contributo para um novo sistema de aferição da representatividade". *Análise Social*, 238, LVI (1.º), pp. 110-139.

Raquel Rego » raquel.rego@ics.ulisboa.pt » Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa » Av. Prof. Aníbal de Bettencourt, 9 — 1600-189 Lisboa, Portugal » <https://orcid.org/0000-0002-7342-8695>.

Cristina Nunes » cristina.nunes@ics.ulisboa.pt » Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa » Av. Prof. Aníbal de Bettencourt, 9 — 1600-189 Lisboa, Portugal » <https://orcid.org/0000-0003-4667-7060>.

Tatiana Pita » tatiana.pita@ics.ulisboa.pt » Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa » Av. Prof. Aníbal de Bettencourt, 9 — 1600-189 Lisboa, Portugal » <https://orcid.org/0000-0003-2589-4867>.

ANEXO

Lei n.º 14/2002, de 19 de fevereiro	Lei n.º 49/2019, de 18 de julho	Principais Alterações
<p>Art.º 2 (Direitos e garantias fundamentais): 3- Os polícias não podem estar simultaneamente filiados em mais do que uma associação sindical.</p>	<p>Art.º 2 (Direitos e garantias fundamentais): 3- Os polícias não podem estar simultaneamente filiados em mais do que uma associação sindical.</p>	<p>- Os membros da PSP estão expressamente proibidos de se filiarem em mais de uma associação sindical.</p>
<p>Art.º 12 (Faltas dos membros dos corpos gerentes): 1 - "... as faltas dadas pelos membros dos corpos gerentes para o exercício das suas funções sindicais consideram-se justificadas e contam, para todos os efeitos legais, como serviço efetivo, salvo quanto à remuneração.</p> <p>2 - O pessoal referido no número anterior tem, contudo, direito a um crédito de quatro dias remunerados por mês para o exercício das suas funções.</p>	<p>Art.º 12 (Faltas dos membros da direção): 1 - "...as faltas dadas pelos membros da direção para o exercício das suas funções sindicais consideram-se justificadas, até ao limite de 33 faltas por ano, e contam, para todos os efeitos legais, como serviço efetivo, salvo quanto à remuneração.</p> <p>2 - Têm direito a um crédito de quatro dias remunerados por mês para o exercício das suas funções os membros da direção da respetiva associação sindical definidos dentro dos seguintes limites: a) Nas associações sindicais com um número entre 100 e 200 associados inclusive, pode beneficiar do crédito um membro da direção. b) Nas associações sindicais com mais de 200 associados pode beneficiar do crédito um membro da direção por cada 200 associados ou fração.</p>	<p>1 - São introduzidos limites temporais relativamente ao número de faltas justificadas, mas não remuneradas, por ausência ao trabalho para a atividade sindical: 33 faltas por ano para membros da direção do sindicato.</p> <p>2 - São também introduzidos critérios de medição da densidade sindical com vista a limitar e calcular o número de créditos de horas para efeitos de funções sindicais dos membros da direção, dependendo do número de associados. Esta restrição não estava prevista na lei anterior.</p>

Art.º 14 (acumulação de créditos):

Cada associação sindical deve enviar à direção nacional da PSP, até 15 de janeiro de cada ano ou até 15 dias após a realização de ato eleitoral, uma lista com a identificação dos membros da direção que podem acumular créditos.

– As associações sindicais passam a ter o dever de enviar uma lista com a identificação dos dirigentes que irão acumular créditos quer para a DN/PSP, quer para os serviços onde estes desempenham funções.

Art.º 31 (Dos direitos de negociação coletiva e de participação - legitimidade):

2 – Têm legitimidade para a negociação coletiva:

- a) As associações com um número de associados que corresponda a, pelo menos, 5% do número total de polícias da efetividade do serviço;
- b) As associações que, representando interesses de polícias de uma carreira, tenham um número de associados que corresponda a, pelo menos, 20% do número total dos polícias da respetiva efetividade de serviço;
- c) As federações cujas associações sindicais respeitem individualmente a representatividade referida pelo menos numa das alíneas anteriores.

– São também introduzidos critérios de densidade sindical com vista a aferir as associações que terão direito a estarem representadas no âmbito da negociação coletiva

3 – Para efeitos do disposto no número anterior, o número de polícias é determinado com base no balanço social da PSP

Art.º 34 (Direito de negociação coletiva e procedimento de negociação):

1 – É garantido ao pessoal da PSP com funções policiais o direito de negociação coletiva do seu estatuto jurídico-profissional.

2 – Considera-se negociação coletiva a apreciação e negociação entre as **associações sindicais e a PSP** das matérias relativas àquele estatuto, com vista a atingir um acordo.

Art.º 34 (Direito de negociação coletiva e procedimento de negociação):

2 – Considera-se negociação coletiva a apreciação e negociação, entre as **associações sindicais e o Governo**, das matérias relativas àquele estatuto, com vista a atingir um acordo

– Prevê-se que a negociação coletiva se passe a realizar entre as associações sindicais e o Governo