

**UNIVERSIDAD DE SALAMANCA  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO DEL TRABAJO Y TRABAJO SOCIAL**



**RESUMEN DE LA TESIS DOCTORAL**

**LOS DERECHOS DE LIBERTAD SINDICAL DE LOS SERVIDORES DE LA  
POLICÍA CIVIL BRASILEÑA**

**AURECI GONZAGA FARIAS**

**SALAMANCA – ESPAÑA**

**2012**

AURECI GONZAGA FARIAS

LOS DERECHOS DE LIBERTAD SINDICAL DE LOS SERVIDORES DE LA  
POLICÍA CIVIL BRASILEÑA

Directores

Dr. D. Enrique Cabero Morán

Dr. D. Sebastián Sánchez Martín

SALAMANCA – ESPAÑA

2012

## RESUMEN

### LOS DERECHOS DE LIBERTAD SINDICAL DE LOS SERVIDORES DE LA POLICÍA CIVIL BRASILEÑA

El deseo de libertad ha fascinado al hombre desde las épocas más remotas de la historia. Los grupos sociales, empeñados en satisfacer sus ansias colectivas, siempre alimentaron deseos convergentes y divergentes a los de otros grupos, moldeándose así, a lo largo de la historia, el equilibrio, la presión y los conflictos sociales.

El análisis de este concepto es relativamente reciente. Thomas Hobbes<sup>1</sup> al hablar sobre la libertad, ya explicaba que, en sentido propio, ella significa “la ausencia de oposición (entendiendo por oposición los impedimentos externos del movimiento), y que la libertad del hombre consiste en el hecho de él no deparar con trabas al hacer aquello que tiene voluntad, deseo o inclinación de hacer”.

No parece ser ésta la condición normal del hombre que, según Jean-Jacques Rousseau<sup>2</sup> “nació libre, y en todas partes se encuentra bajo hierros. De tal modo se erige como el señor de los otros, que no deja de ser más esclavo que ellos”. Para este autor, el hombre realmente libre hacía todo lo que le agradaba e convenía, bastaba apenas con tener los medios e adquirir la fuerza suficiente para realizar sus deseos. Sin embargo, ese derecho “no viene de la naturaleza; está, pues, fundamentado sobre convenciones”<sup>3</sup>.

Immanuel Kant, el filósofo de la libertad, al tratar del derecho del Estado, contempló la libertad bajo el sesgo colectivo, y concluyó que la unión de los miembros de una sociedad, en la formación de un poder encargado de crear reglas, por ejemplo, debe tener por norte que “sea cual fuere el tipo de leyes positivas en las cuales los ciudadanos puedan votar, es necesario, no obstante, que estas leyes no sean contrarias a las leyes naturales de la libertad y de la igualdad de todos”<sup>4</sup>.

En este contexto, la libertad sindical definida como el derecho de los trabajadores a reunirse para participar en la ordenación de las fuerzas productivas y

---

<sup>1</sup> HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Nova Cultural Ltda., 2004, p. 171-172.

<sup>2</sup> ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. São Paulo: Cultrix, 2004, p. 21-22.

<sup>3</sup> *Ibid.*

<sup>4</sup> KANT, Immanuel. **A metafísica dos costumes**. São Paulo: EDIPRO, 2003, p. 156-157.

relaciones sociales<sup>5</sup>, surge como un derecho fundamental, abarcando la posibilidad de la organización sindical en todos los niveles y ámbitos, inclusive el internacional.

El sindicalismo desempeñó, en la historia reciente de Brasil, un papel importante. Después de un largo período en el que la casi totalidad de los sindicatos oficiales estuvieron al servicio de la dictadura militar, la crisis económica y política de finales de los años 70 creó la oportunidad de afirmación de un nuevo sindicalismo a partir de la lucha de las metalúrgicas del ABC paulista. Desde entonces, la lucha sindical de masas se reconstituyó, y parte del sindicalismo brasileño se afirmó como movimiento reivindicativo y político. A pesar de que las instituciones policías integren el conjunto de instituciones que ejercen un papel fundamental en la transformación del Estado contemporáneo, se encuentran en cierta forma alejadas del ejercicio pleno de la actividad sindical.

El Estado asumió la defensa del orden público y la administración de la Justicia, ampliando su campo de actividad y conservando siempre, como principal función, la de mantener el orden, la seguridad y preservar los bienes sociales. Dentro del Estado, la institución encargada de ejercer esas funciones es la denominada policía, “visible y, sin embargo, desconocida, familiar y, todavía, extraña, protectora, y a pesar de todo, inquietante”<sup>6</sup>, inspirando en las personas “sentimientos ambiguos, resumidos en esas tres oposiciones”<sup>7</sup> Entonces, ¿qué es de facto la POLICÍA? Una primera clave es la comprensión de la naturaleza de la Institución Policial y de sus vínculos con lo que se puede designar su causa: la sociedad.

El movimiento obrero, que viene sufriendo cambios, tiene como objetivo mejorar las condiciones de trabajo de las diversas categorías profesionales, a través de normas colectivas, buscando ejercer la actividad sindical de forma plena con libertad de acción. Las sociedades en transición política, como la brasileña, presentan demandas y expectativas que movilizan y definen la praxis de la policía como un interrogante central en el camino del perfeccionamiento del Estado democrático de Derecho. Aún así, pues, pudiendo ésta ser considerada una temática secular, presenta, hoy, un amplio horizonte de investigación y despierta

---

<sup>5</sup> OJEDA AVILÉS, A. **Compendio de derecho sindical**. 2. ed. Madrid: Editorial Tecnos, S.A., 2012, p. 41.

<sup>6</sup> MONET, Jean-Claude. **Polícias e sociedades na Europa**. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2002, p. 15.

<sup>7</sup> *Ibid.*

interés en distintos campos del saber. Mientras tanto, en Brasil, el área jurídica poco se interesa por el asunto.

No deja de ser una verdadera paradoja que, siendo el Derecho Policial uno de las más antiguas, ricas e importantes ramas del Derecho Público, con tantas y tan relevantes implicaciones en la realización del Estado democrático de Derecho y de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos, haya sido simultáneamente, a lo largo de tantos años, prácticamente olvidado por la doctrina jurídica brasileña. La razón que está en el origen de la referida “indiferencia” de la doctrina relativa a la policía reside ciertamente en el hecho de que el dominio policial haya sido tradicionalmente, y continúe siendo, un área del Derecho Administrativo, de contornos ampliamente indefinidos, donde es constante la duda sobre su objeto y régimen jurídico.

Es ante este marco, y ante cierto inconformismo con el tratamiento académico dado a tal saber, que la presente Tesis doctoral versa sobre la temática del sistema de seguridad pública y, más concretamente, sobre “Los Derechos de Libertad Sindical de los Servidores de la Policía Civil Brasileña”.

Tres aspectos de gran relevancia científica, social y jurídica justifican la elección de este tema como objeto de estudio:

1. La ausencia, en la Academia, de obras jurídicas sobre el asunto. Esto puede explicar por qué, no solamente el ciudadano común, sino las propias autoridades tienen una visión desenfocada de la institución policial. Si bien es verdad, poco o casi nada se sabe sobre ella. En este contexto, la exigua producción literaria existente es un aglomerado de ideas frecuentemente desfiguradas, no pocas veces prejuiciadas e casi siempre negativas. Grandes son los errores, fallos y preconceptos existentes que, hasta hoy, no ha sido creada, en los departamentos de ciencias jurídicas de las universidades brasileñas, una materia de Derecho Policial.

La gran complejidad del Derecho Policial, aquí entendido, como la sistematización de las leyes, principios y normas reguladoras de la acción preventiva y represiva de la institución policial en su primordial misión de asegurar el orden público, prevenir los delitos y auxiliar la Justicia en la investigación de los crímenes e identificación de sus actores<sup>8</sup>, resulta, sobre todo, del hecho de éste situarse en una zona de confluencia entre el Derecho Administrativo (en general y en especial) y el

---

<sup>8</sup> PAULA, Antônio de. **Do direito policial**. 2. ed. Rio de Janeiro: A Noite, [1948?], p. 13.

Derecho Penal y Procesal Penal, ramas sobre las cuales no hay en Brasil una tradición de análisis conjunto o integrado. En verdad, el Derecho Policial mantiene también, más allá de eso, un contacto estrecho con diversas otras materias jurídicas, sobre todo con el Derecho Constitucional y el Derecho Civil.

Siendo el Derecho, considerado en general, un complejo de reglas establecidas en interés de la armonía y de la estabilidad social, se sigue, pues, que, en su clasificación científica, cabe al Derecho Policial un lugar entre las ramas del Derecho Público interno, que es el que regula las relaciones entre el Estado y los individuos, entre la Nación políticamente organizada y sus miembros componentes, y viceversa. Se impone, por tanto, su estudio y formulación en perspectivas más amplias, señaladamente considerando la necesidad urgente de encuadrar mejor la actuación policial dentro del Estado democrático de Derecho;

2. La gran relevancia social de la cuestión, en el conjunto del ordenamiento jurídico es que, en casi todos los Estados (Regiones) de Brasil, la policía se encuentra bajo una gran presión de la sociedad y de los medios de comunicación, para la redefinición de sus objetivos y de su papel en el Estado democrático de Derecho. Frecuentemente es objeto de críticas; de apreciaciones, muchas veces, injustas. Generalmente se espera de la policía más de lo que ella puede ofrecer y, contradictoriamente, se le niega casi todo lo que podría contribuir para su mayor eficacia, su actuación equilibrada y proporcional a las exigencias que le son impuestas en la coyuntura actual, en que se procesa la implementación y perfeccionamiento de los derechos humanos; se asegura la inclusión de amplios sectores de la sociedad a los beneficios y a la calidad de vida, generados por el progreso social; se expande la participación democrática de todos los agentes sociales en la gestión del complejo funcionamiento de una sociedad cada vez más abierta a los nuevos valores exigidos por la multiplicidad y diversidad de sus componentes.

El sistema de seguridad pública, en los días de hoy, tal vez sea uno de los temas más discutidos en Brasil. Sin embargo, la Carta Magna, en su artículo 6º, prevea como derechos sociales la educación, la sanidad, el trabajo, la vivienda, el ocio, la seguridad, la previsión social, la protección a la maternidad y a la infancia, la asistencia a los desamparados, se sabe que, infelizmente, estos derechos no están plenamente asegurados.

Las deficiencias de este Estado democrático de Derecho – y, más que eso, la perceptible desigualdad entre las clases sociales – generan en las capas más bajas un sentimiento de revuelta, aumentando, consecuentemente, el índice de criminalidad. Por esta razón, la seguridad pública en Brasil ocupa un papel tan crucial, al contrario de lo que ocurre en otros países, en que, por cumplir sus funciones sociales y no permitir la existencia de abismos entre las capas de la sociedad, sus Fuerzas Públicas son utilizadas en casos excepcionales;

3. La importancia de establecerse los fundamentos jurídicos que entran y/o pueden permitir la libertad sindical para las instituciones policiales, que debe tener como parámetro la Convención nº 87, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), de 1948, no se completó con el advenimiento de la actual Constitución de la República Federativa del Brasil, promulgada el 5 de octubre de 1988, a pesar de los avances verificados.

Es verdad que el Estado perdió el derecho de intervenir en la vida sindical, por lo que el sindicato brasileño no precisó más de carta sindical para existir y, también, los dirigentes sindicales pasaron a actuar sin el recelo del Ministerio de Trabajo a intervenir administrativamente, cesando sus mandatos, nombrando junta gubernativa y convocando elecciones. No obstante, el sindicalismo, autónomo en relación al Estado, vio cómo eran mantenidas, e incluso reforzadas, la unicidad sindical, la representación por categoría y la obligatoriedad y compulsoriedad de las contribuciones sindicales, profundizando su carácter corporativista y dificultándole visualizar las modificaciones estructurales de la economía y desempeñar el papel que de él esperan los trabajadores y la sociedad.

La temática – policía –, concebida, pues, como una “actividad concreta ejercida por el Estado para asegurar el orden público a través de limitaciones legales impuestas a la libertad colectiva e individual”<sup>9</sup>, se integra, en una perspectiva inmediata, en el Derecho Administrativo. En efecto, el precepto constitucional fundamental en esta materia, artículo 144 de la actual Constitución de la República Federativa del Brasil, está, desde luego, encuadrado sistemáticamente en el Título V, titulado “De la Defensa del Estado y de las Instituciones Democráticas”. Así, en una postura de apertura basada en la importancia de la interdisciplinariedad, se

---

<sup>9</sup> CRETELLA JÚNIOR, José. **Curso de direito administrativo**. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 532.

observa que el tratamiento del tema no se integra, aunque lo presuponga, en el Derecho Administrativo, sino en el Derecho Constitucional.

Por otro lado, sin negarse la importancia del estudio de la policía en cuanto tópico esencialmente jurídico-administrativo; sin negarse la amplitud de la materia, en su esencia más ligada al Derecho Administrativo, se ha apostado por un abordaje justificado por la naturaleza y por la especificidad de la actividad descrita: los derechos de libertad sindical de los servidores públicos policiales civiles estatales, cuestión que merece tratamiento especial no sólo en Brasil, igual en otros países.

Es innegable, en virtud del panorama dogmático construido a este propósito, que ya no se puede hablar de “excluidos”, en lo que se refiere a derechos, libertades y garantías, pero sí de categorías de sujetos que, por su función, son blanco, en cuanto a determinados derechos, como los sindicatos, de un tratamiento legislativo específico constitucionalmente fundado. Es precisamente lo que pasa con los componentes de la Policía Civil estatal, en lo que atañe a los respectivos derechos de sindicalización y de huelga.

El conocimiento de la vertiente jurídica interna de las Fuerzas Públicas se divide en dos partes: una referente a los propios servidores policiales, concretamente a su estatuto jurídico, a sus derechos y a sus deberes; otra a su actuación. Así, no se comprende una vertiente sin la otra: la policía actúa en un marco especialmente sensible – derechos, libertades y garantías –, a través de medidas cuyo melindre está acuñado en la regla de la respectiva tipicidad, mas, por ende, sufre también, por su lado, limitaciones especiales relativas al ejercicio de estos mismos derechos, libertades y garantías.

A esos aspectos se suma el hecho de que la autora ha trabajado 18 años en la Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Paraíba y, en los últimos diez años, ha ejercido el cargo de Delegada de la Policía Civil en la Secretaría de Estado de Seguridad Pública y Defensa Social de Río Grande del Norte. Conoce, así, de cerca, los problemas y las necesidades más urgentes de las instituciones policiales y de sus miembros componentes en el desempeño de sus funciones.

He aquí, en suma, la justificación para la elección del tema, tan poco estudiado en Brasil, razón por la cual espera que esta Tesis doctoral pueda contribuir, aunque de forma embrionaria, para una mejor comprensión de la libertad sindical en el ámbito de las instituciones policiales de Brasil, que, a lo largo de los



años, han venido siendo desechadas por el Estado, que parece no preocuparse con el sistema de seguridad pública brasileño.

El primer trazo singular de la Tesis proviene directamente de su objeto de estudio, la policía, cuya naturaleza es de *per se* atravesada por la especificidad. Ejecutores de la ley, personificación más inmediata de la fuerza coercitiva del poder constituido y legítimo, los policías se encuentran en una condición dudosa entre obediencia y desobediencia. “La policía está cimentada en una fuerte cultura de la obediencia; omnipresente en todos los aspectos. Un mundo en que obedecer a las órdenes sin discutir hace parte de los hábitos normales, y en que la disciplina es una cosa sagrada, siendo las relaciones humanas atravesadas por la más estricta jerarquía”<sup>10</sup>. He aquí todo su drama moral e incluso existencial: ¿obedecer o desobedecer? Tanto una opción como otra implican graves riesgos.

Procurando responder a esta indagación central, la presente Tesis de Doctorado realiza, preliminarmente, un abordaje histórico de la policía y del sindicalismo brasileños, describiendo, en este último caso, el carácter que la acción sindical asumió como resultado de la fidelidad a los intereses de los trabajadores. La forma, por tanto, como los *itens* que componen la Tesis tienen el objetivo de atribuir fundamentos a la idea indicada como referencia rectora del caminar de la combatividad sindical, señaladamente, bajo el sesgo de la actividad sindical de la policía.

Partiendo de un encuadramiento teórico de las normas constitucionales y legislaciones específicas, esta Tesis tiene, como objetivo fundamental, analizar la libertad sindical de los servidores policiales civiles estatales de Brasil, a partir de una perspectiva jurídica – presentando los principales aspectos normativos de la libertad sindical en el sistema brasileño hasta la actual Constitución, – evidenciando las contradicciones existentes entre principios y reglas, en lo que atañe a los servidores públicos civiles; y contribuir para la comprensión de las razones por las cuales los policías pueden – como lo hacen – sindicalizarse o no, inclusive, desencadenar o no huelga.

La ejecución de la Tesis sigue una orientación fundamentada en los objetivos propuestos y utiliza el método inductivo, según el cual, la generalización no

---

<sup>10</sup> BERLIÈRE, Jean-Marc (avec Laurent Chabrun). **Policiers français sous l'occupation**. Paris: Éditions Perrin, 2009, p. 253.

debe ser buscada apriorísticamente, sino constatada a partir de la observación de casos concretos suficientemente confirmadores.

La realización del proceso formal y sistemático de ese método tiene por base, en esta Tesis doctoral, la taxonomía presentada por Sylvia Constant Vergara<sup>11</sup>, calificando la metodología adoptada como procedimiento descriptivo (en relación a los fines) y técnica de búsqueda bibliográfica y documental (en relación a los medios), dado que, para su fundamentación teórico-metodológica se echa mano de los conocimientos filosóficos, históricos, socioculturales y doctrinarios, de varias materias relacionadas y dependientes entre sí. Es, por ende, un estudio interdisciplinar.

La investigación sigue la línea de una perspectiva teórica de la naturaleza jurídica-sociológica que, incluso valiéndose de varias materias, privilegia el diálogo del discurso jurídico con el discurso político de la policía, cuya postura epistemológica concibe el conocimiento como una representación o aproximación del objeto real. Es siempre histórico, interesado, refutable, construido y tendente a una objetivación progresiva. De esa forma, no posee, en absoluto, pretensiones de verdad, y asume, integralmente, el relativismo y el carácter esencialmente provisional de todo argumento.

La estructura de esta Tesis – referencias bibliográficas, citas, notas a pie de página, esquemas, figuras, tablas, etc. – sigue las normas oficiales de la Asociación Brasileña de Normas Técnicas (ABNT).

Postulando nuevos caminos para el derecho de sindicalización y de huelga de los servidores de la Policía Civil estatal brasileña y pretendiendo alcanzar los objetivos propuestos, la Tesis está estructurada en seis capítulos, además de esta Introducción y de las Consideraciones Finales.

El Primer Capítulo, titulado “**Retrospectiva Histórica de la Policía Brasileña**”, comienza con nociones generales de la policía, realizando una aproximación histórico-jurídica de la policía como institución social, con énfasis en su proceso de profesionalización y en el aspecto organizacional de acuerdo a los esbozos de la legislación policial tras la Independencia de Brasil (1822) y la Proclamación de la República (1889). Después, se aprecia la función policial en un Estado democrático de Derecho, los sistemas de los actos de la policía y del poder

---

<sup>11</sup> VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2009.

de ella como uno de los soportes de la seguridad pública, en su acepción más amplia, definiendo y delimitando el modo y la forma de su ejercicio por la Administración Pública. El propósito es contextualizar ese proceso para comprender mejor su naturaleza, su función en el ordenamiento jurídico brasileño y sus especificidades de acción en el Estado moderno. A partir de 1808 existe en Brasil una continua transformación en el tipo de policía, apareciendo y desapareciendo Corporaciones Policiales, de acuerdo al signo político de cada gobierno. Se verifica, a lo largo de la historia, un constante fluir de funciones, derechos, objetivos y criterios de las sucesivas Corporaciones, hasta la actual Constitución. El estudio de una institución estatal no puede, pues, prescindir de un análisis que muestre su génesis y el significado que asume en los diversos momentos del organismo social más amplio en que se inserta. La perspectiva histórica adquiere un relevo especial cuando se trata de estudiar un instrumento de clase en una sociedad estratificada que está atravesando un proceso peculiar de transformación social que afecta a su todo y a sus partes, mudando las características generales de las instituciones ya existentes y propiciando el surgimiento de otras, que corresponden a nuevas fuerzas y condiciones hasta entonces inofensivas o desconocidas. Por esa razón, se hace necesario revolver fuentes históricas, para esclarecer algunas cuestiones básicas del objeto de estudio.

En el Segundo Capítulo, "**Sistema de Seguridad Pública Brasileño**", se trata de describir de forma sucinta y en una perspectiva histórico-jurídica, la estructura organizativa de las Corporaciones Policiales que componen el sistema de seguridad pública brasileño, establecido por la actual Constitución de la República Federativa del Brasil, destacando sus aspectos jurídicos y los dispositivos constitucionales comunes aplicables a todos los tipos de policía del país. Se consideran las características de la policía como institución, presentándose el funcionamiento, las peculiaridades, las funciones y las atribuciones de cada institución policial estudiada, la definición de los objetivos, los principios constitucionales e institucionales que los justifican, bien como los instrumentos jurídicos de que dispone el Estado para mantenerlos en beneficio de los ciudadanos, de la sociedad y del propio Estado.

Para entender la actual estructura policial brasileña, que, históricamente, presenta cierta complejidad organizativa y funcional, es necesario tener en cuenta la

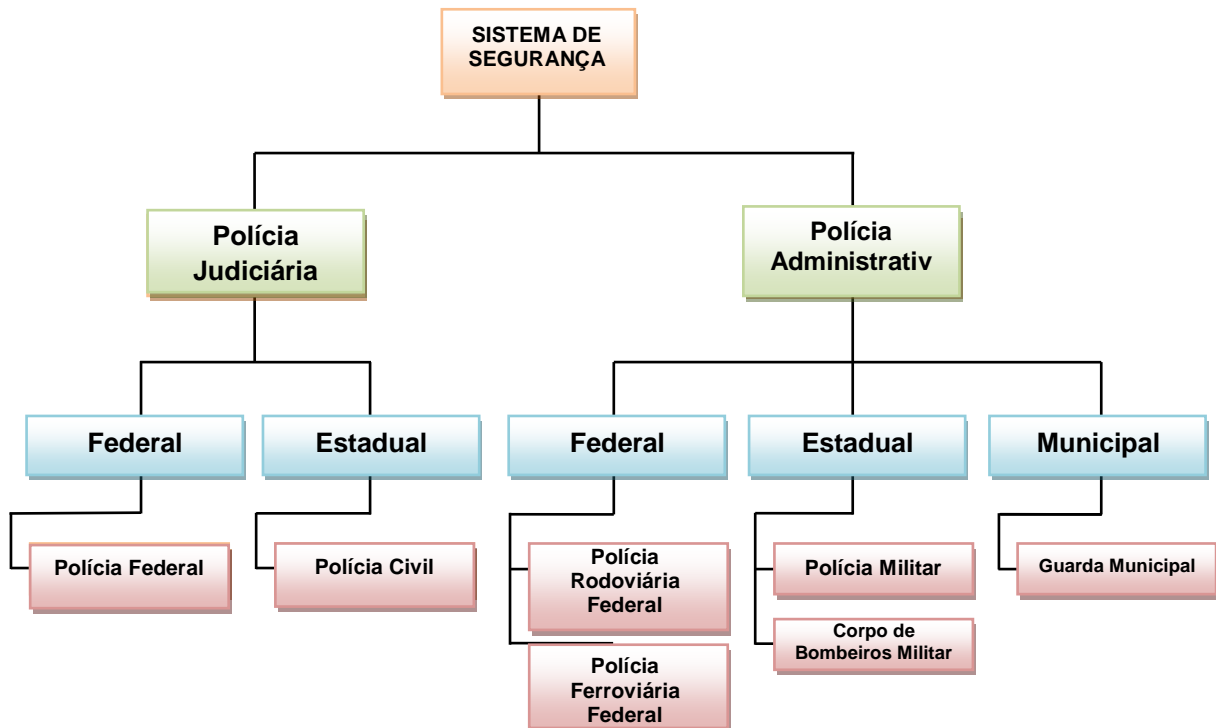
forma de Estado, determinada por la actual Constitución. Consagrando la forma federativa de Estado, la organización político-administrativa de Brasil comprende, como entidades autónomas, la Unión, los Estados, el Distrito o Provincia Federal y los Municipios, e se observa en la división de atribuciones de la policía entre los niveles federal, estatal y municipal.

Luego, los servicios prestados por las Instituciones Policiales en Brasil son ejecutados por Corporaciones organizadas en los tres niveles de gobierno, perteneciéndoles el ejercicio de las tres acciones básicas enfocadas hacia la paz social: la manutención del orden, la protección del ciudadano y el combate al crimen. En los Estados, la primera acción, esto es, la manutención del orden, cabe a la Policía Militar, cuya misión primera es garantizar la voluntad política del Estado federado, el cumplimiento de las garantías constitucionales y la práctica de la Justicia. Las demás acciones constituyen la actividad policial propiamente dicha.

Más allá de la composición ensayada por el primado federativo, existe una estructura organizativa dividiendo la Corporación Policial en Civil y Militar. Es hecha, también, la distinción entre la actividad de vigilancia preventiva-investigadora, correspondiente normalmente a la Policía Judiciaria – de atribución de la Policía Federal, en el ámbito de la Unión, y de la Policía Civil, en los Estados – y la actividad de vigilancia preventiva-ostensiva, correspondiente a la Policía Administrativa – de atribución de la Policía Militar y Cuerpo de Bomberos Militar, en los Estados; de las Policías de Transportes y Ferroviaria Federal, de acuerdo con el área específica de tutela, en el ámbito de la Unión; y de las Guardías Municipales, en los Municipios. Cada una de esas organizaciones cuenta con sus leyes orgánicas, siendo administrada, además, por incontables actos emanados de las respectivas Secretarías de Estado de Seguridad Pública y del Ministerio de Justicia.

El artículo 144 de la actual Constitución de la República Federativa del Brasil, sintetiza los siete órganos policiales que componen el sistema de seguridad pública y policial brasileño (Figura 1).

Figura 1 - Sistema de Segurança Pública Brasileiro.



Fuente: Elaboración propia

En la concepción dominante de la doctrina brasileña, la policía es función esencial del Estado. Por ello, esa función ha sido objeto de las más diversas polémicas y de críticas severas, con todo tipo de connotaciones, alcanzando lugar destacado, movilizándolo a la comunidad científica y a la sociedad civil. El interés por el estudio científico de esa función es un hecho relativamente reciente, especialmente en Brasil, donde, durante buen tiempo, los asuntos relativos a la construcción de una seguridad pública democrática y, por su parte, las redefiniciones de la función policial y del papel de las instituciones policiales permanecieron al margen del proceso de consolidación de la democracia vivido en el país.

En el Tercer Capítulo, “**Libertad Sindical en las Primeras Constituciones de Brasil y Legislación Complementaria**”, se examina la evolución del derecho de libertad sindical en las primeras Constituciones de Brasil y legislaciones complementarias, con el fin de comprenderlo mejor, a partir de los factores internacionales que le influyeron y, especialmente, de la manera como la cuestión se presentó en cada Constitución, destacándose los aspectos normativos

concernientes a la sindicalización y a la huelga en general y del servidor público en particular. Siete Constituciones estuvieron en vigor en Brasil hasta 1988, incluyéndose como tal la Enmienda Constitucional nº 1, de 17 de octubre de 1969, que, de facto, fue considerada una nueva “Constitución” a la época. La importancia de este tema reside, pues, en la necesaria comprensión del marco histórico del constitucionalismo moderno, que ocurre a partir de los años 20 del siglo pasado, con el fin de la Primera Guerra Mundial, cuando las Constituciones pasan a orientarse por direcciones diversas y contrastantes. La doctrina de los ciclos constitucionales se construye por el agrupamiento de determinadas tendencias jurídicas, de acuerdo con las exigencias de la época y las características comunes de desarrollo de las diversas experiencias constitucionales históricamente acumuladas en cada país. Esta versión del pensamiento constitucionalista, denominada constitucionalismo social, resulta del agotamiento fático de la visión liberal, incapaz de responder a las demandas sociales que sacudieron el siglo XX.

En el Cuarto Capítulo, **“El Policía Brasileño en el Universo de los Sindicalistas”**, se trata de examinar la libertad sindical y el ejercicio del derecho de huelga del policía civil brasileño, con base en las legislaciones específicas y, especialmente, en la actual Constitución, donde está consolidada la estructura del sindicalismo del servidor público civil. Como Ley Mayor, sus disposiciones son las que prevalecen, existiendo las demás normas sólo para traducir las órdenes en ella existentes. Gracias a la posibilidad surgida en ese texto constitucional, los componentes de las Corporaciones Policiales Civiles aprovecharon la oportunidad propiciada por el marco legal para constituir sus entidades sindicales y participaron de ellas activamente. El derecho, siendo reflejo de los aspectos socioeconómicos, debe siempre traducir los anhelos de la realidad social y política, lo cual, en el caso brasileño, es delimitado por la Constitución, que apunta para la dignidad del trabajo y de la práctica de la libre iniciativa. Es éste el contexto en que se encuentran las nuevas relaciones de trabajo, que están cada vez más en el orden del día de los acontecimientos y, deben ser estudiadas, por tanto, bajo una óptica multidisciplinar. Afírmese, también, que, en el campo del Derecho del Trabajo, cuya base legal está en la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT), el Derecho Colectivo del Trabajo o Derecho Sindical es lo que despierta, en el día de hoy, más atención por su importancia y actualidad. Considerando, pues, el tratamiento atribuido por la

Constitución, nada más adecuado que abordar, en líneas generales, dos aspectos correlativos e íntimamente ligados de las relaciones colectivas de trabajo – la libertad sindical y el derecho de huelga. La importancia de este asunto reside, entonces, en la necesaria comprensión del contenido legal y de las tendencias evolutivas de esos institutos.

La historia del sindicalismo policial brasileño se nutre, así, del flujo y corriente de esperanzas, utopías y promesas no cumplidas. Es preciso, pues, discutir la posibilidad de la huelga del servidor policial civil y sus consecuencias. Serán éstos los aspectos examinados en el Capítulo Quinto, “**Sindicalismo Policial Brasileño en el Siglo XXI**”, teniendo como base la jurisprudencia y la legislación específica, con especial enfoque en la Constitución y su interpretación por los Tribunales. El asunto es polémico y comporta posiciones extremas, desde aquellos que defienden el derecho de libertad sindical de los servidores policiales hasta los magistrados que, aunque sin decirlo, ignoran la importancia de las nuevas luchas sociales que están surgiendo, condenando las huelgas de esos servidores y juzgándolas ilegales. La actual Constitución ha extendido el derecho de huelga a los servidores públicos y, por consiguiente, a los policías civiles, vedándose a los militares, pero la legitimidad del derecho de huelga por miembros de los Policías Civiles – a pesar de las huelgas ser frecuentes – todavía es objeto de controversias y encuentra serios obstáculos en su ejercicio. La huelga es una realidad en el servicio público brasileño y muchas de ellas han sido desencadenadas en el área policial, inclusive por servidores componentes de la Policía Militar. Es ésta la coyuntura que el inicio del siglo XXI presenta. En ella, la permanente lucha de contrarios entre capital y trabajo, lleva a los trabajadores policiales brasileños a buscar en la organización sindical la instrumentalización para la defensa de sus intereses, aunque los gobiernos no vean con buenos ojos el fortalecimiento del poder de los servidores de la función pública, en especial, de los policías civiles y sus sindicatos, cuyo propósito es romper con los resquicios del Estado autoritario, en la medida en que camina en la defensa de la libertad y autonomía sindical, bien como en el establecimiento de nuevos patrones de relaciones entre policía y sociedad.

En el Capítulo Sexto, “**La Diferencia de la Realidad Sindical para el Policía Militar Brasileño**”, son abordadas algunas cuestiones sobre la prohibición de la sindicalización y del derecho de huelga de los servidores policiales militares, cuya

prohibición constitucional no los ha impedido de accionar sus asociaciones y realizar movilizaciones, como medios de presión a fin de tener sus reivindicaciones atendidas, en busca de mejores condiciones de trabajo y salarios condignos con la función que desempeñan. Se abordan, además, las causas y consecuencias de las constantes huelgas de los componentes de los Policías Civiles y Militares; la problemática emergente de la unificación de los policías estatales en Brasil y, de forma sucinta, se describe la sindicalización policial en el mundo occidental. El advenimiento más reciente de la Policía Militar deriva de la voluntad política de la dictadura militar brasileña de tener un brazo armado y auxiliar de las Fuerzas Armadas en los Estados, de modo que se centralice el poder y se controlen las fuerzas políticas y sociales. Tal decisión política es confrontada por la realidad, pues los policías militares reciben una formación rígida y jerarquizada contraria al papel profesional que deben desempeñar en su contacto diario con los ciudadanos. El militar es entrenado para la guerra, viendo al otro como enemigo para ser combatido, y no para el ejercicio profesional de lidiar con el ciudadano en tiempos de paz. El resultado de este equívoco histórico es la esquizofrenia moral vivida por este servidor público. Esta paradoja genera consecuencias tanto para la Corporación, colectiva e individualmente, como para la sociedad como un todo. Tal *déficit* queda patente cuando se analiza el proceso de conquista de los derechos sindicales por los servidores policiales militares de un lado, y la incapacidad de esos profesionales de hacer frente a los desafíos exigidos por un policía que lidia con individuos en busca de la afirmación de sus derechos más básicos, en una sociedad marcada por la desigualdad y discriminación. El ideal de la unificación de los policías estatales en Brasil pretende, entre otras cosas, justamente superar este dilema. En este sentido, el estudio comparativo de la policía y su sindicalización en el mundo occidental y, en especial, en Europa, tiene como propósito iluminar las alternativas posibles que se abren para un camino propio a ser construido por la sociedad brasileña y su policía. En este capítulo, por tanto, serán abordados tales aspectos.

En las **Consideraciones Finales**, se procura presentar una visión concatenada sobre los varios asuntos estudiados en el transcurso de todo el trabajo, con énfasis en las características más significativas de la Policía Civil. Dicho esto, se esclarece que esta Tesis es un esfuerzo intelectual para rescatar la relevancia histórica, jurídica, social y política de la Institución Policial, función esencial del



Estado y, sobre todo, del Estado de hoy democrático de Derecho. Fundamentalmente, la finalidad es proporcionar una visión jurídica y panorámica del derecho de libertad sindical del servidor público policial, al reflejar de forma crítica sobre su problemática y exigencias históricas. No se tiene el propósito de presentar soluciones provisionales ni mucho menos definitivas para las abundantes cuestiones que emergen de este *mare magnum* que es el sindicalismo policial de Brasil. Al recorrer este camino, ya habrá valido la pena si esta Tesis doctoral pudiera servir como instrumento capaz de auxiliar a cada uno a descubrir su propio atajo para, a través de la reflexión y, sobre todo, de la acción, colaborar en la tarea común de todos los brasileños, que sería: construir una sociedad compuesta de verdaderos ciudadanos. En esta Tesis, se procura seguir las orientaciones editadas por las Naciones Unidas en sus declaraciones, pactos, tratados, en fin, en sus posturas, de carácter universal, pretendiendo siempre la garantía del ciudadano, aquí incluido el policía que, con el riesgo de su propia vida, busca preservar el orden público, así como la incolumidad de las personas y de su patrimonio, conforme lo dispuesto en el artículo 144 de la *Lex Magna*. Uno de los problemas recurrentes en la literatura que trata de la policía es el foco en la defensa de los derechos individuales, indicando lo que la policía “puede o no puede hacer”, “debe o no debe hacer”, superando la temática “cómo hacer”. Muchos tratan de lo que interesa al ciudadano. Mas pocos tratan de lo que interesa a los policías, de las condiciones que ellos precisan para trabajar con más eficacia y competencia. Por último, la actividad policial debe ser tratada con el respeto que el ejercicio de la profesión exige en el sentido de encontrar las soluciones adecuadas a los problemas decurrentes de la rápida y creciente complejidad de las demandas sociales, económicas, políticas y jurídicas en que se inserta la seguridad pública. Es relevante destacar cuán útil es la Institución Policial a la sociedad, en un momento en que ésta y sus miembros toman consciencia de la significativa mudanza de dirección de su acción en el ámbito social: de estricto defensor del orden, del orden burgués que garantiza el buen funcionamiento de las instituciones al servicio de la clase dominante, para el de defensor del ciudadano, de sus intereses y de sus condiciones de vida. Por todo esto, se tiene la esperanza de que la presente Tesis pueda lanzar algún rayo de luz, aunque sea tenue, sobre este tema tan emergente cuanto desconocido en las academias brasileñas.

## **La Necesidad de Cambios en la Institución Policial**

El fin de la Segunda Guerra Mundial señala la derrota del fascismo y, en Brasil, como en otros países latinoamericanos, el inicio de la redemocratización. La preocupación por los derechos humanos pasó a ser política gubernamental en casi todo el mundo. Y se sucedieron innumerables tratados y convenciones internacionales, relativos específicamente al tema. Las mudanzas en los paradigmas de Constitución y de Estado fueron muy significativas, presentando algunas características propias, bien definidas y distintivas.

La Constitución de la República Federativa del Brasil, de 1988, trajo toda esa preocupación por los derechos humanos para capacitarlos con principios fundamentales. Con todo, a pesar de que la Carta Magna haya sido instrumento propulsor de cambios, extremadamente relevantes, en muchos campos de las políticas públicas – en particular aquellas relativas a las áreas sociales y de promoción de derechos –, no aconteció lo mismo en el campo de la seguridad pública, la cual ha sido tratada, en el texto constitucional, de forma general y excesivamente indefinida.

Por ejemplo, no se señaló ninguna modificación en relación a las atribuciones de los policías y a los derechos humanos. E incluso provocó una “anormalidad” en el sistema de seguridad, la cual se hace notar, hoy, en la existencia de dos policías en el ámbito estatal: Policía Civil y Policía Militar. Se trata de un modelo agotado y que fue montado, en el período de la dictadura militar de Brasil, para la seguridad del Estado, en la línea de la ideología de la seguridad nacional, abandonado por la actual Constitución. Lamentablemente, el Congreso Constitucional no supo innovar.

En verdad, se trata de un sistema de seguridad pública fragmentario. Cada Corporación tiene vida propia y no tiene ninguna ligación funcional con las otras. El resultado de eso es la ineficiencia de los servicios, el atendimento precario y la duplicación de servicios y equipamientos, causando más gasto al erario público. Se sabe que la Constitución impide la unificación de los policías, mas no impide la unificación de las acciones, lo que debe ser el objetivo perseguido por el poder político. La Policía Civil y la Policía Militar son Corporaciones diversas en cuanto a su naturaleza y atribuciones, siendo, sin embargo, complementarias en cuanto a la ejecución de sus servicios en lo concerniente a la seguridad pública.

El Plan Nacional de Seguridad Pública, preveía la “extinción de la Policía Militar, unificándola con la Policía Civil, quedando los efectivos de la actual PM como policías uniformados, realizando la vigilancia ostensiva, preventiva. La eliminación del doble comando ampliaría la eficacia de la Policía”. Es sabido que ese plan, elaborado por la Asociación Nacional de los Procuradores de la República, es un texto de buenos propósitos y loable retórica. No obstante, lanzado en junio del año 2000, después de más de diez años todavía no presenta resultados prácticos. Lo que parece es que el plan aún no salió del papel.

En la consolidación de los derechos humanos, los instrumentos que pueden y deben garantizar la seguridad del pueblo asumen un papel relevante. La seguridad pública tal vez sea uno de los temas más discutidos en los días de hoy y debería encontrar, en los órganos policiales, que se constituyen en la primera línea en el combate a la criminalidad, su principal punto de apoyo. La seguridad pública no es sólo una cuestión de policía, mas, sin duda, cabe a la política una contribución de veras importante en la preservación y en la manutención de lo que se puede llamar de paz pública.

Natural, pues, sería que se diesen a la policía los elementos indispensables al perfeccionamiento de su función, destinada a mantener el orden y velar por la seguridad de la sociedad, fortalecida por una nueva visión de derechos humanos y haciéndose observar como un verdadero instrumento de realización de la ciudadanía. El derecho a la seguridad en general y el derecho a la seguridad pública son derechos humanos fundamentales, y la falta de respeto a los derechos fundamentales es la irreverencia a la ciudadanía, al Estado democrático de Derecho, a la Constitución. No se justifica que, en nombre de una pretendida exigencia de seguridad pública, sean sacrificados determinados derechos humanos o derechos inherentes a la ciudadanía. La búsqueda de la seguridad pública y de la ciudadanía plena deberá constituir un proyecto solidario del Poder Público y de la sociedad.

No se puede negar la falta del modelo del sistema de seguridad pública brasileño y la necesidad imperiosa de reformulación de las instituciones policiales. Es, por tanto, característica de una sociedad marcada por el autoritarismo estatal y por el sacrificio de las libertades individuales, en detrimento de la observación de los derechos humanos. Uno de los mayores desafíos, en el área de la seguridad pública, es la consolidación de una policía eficiente, moderna y operacional, cuya

misión ventajosa sea la de proteger al ciudadano, en la perspectiva de la defensa de sus valores individuales y comunitarios, sin descuidarse de la salvaguarda de los intereses que componen el Estado.

El policía moderno, no naciendo hecho, pero siendo, al contrario, producto de una larga experiencia y de una preparación tan especial, necesita de una buena formación y perfeccionamiento profesional que, apurándole la vocación, lo familiarice con todos los métodos, procesos y *praxis* aconsejados por la ciencia, para una lucha más eficaz contra el crimen, tendiendo, inclusive, a la verificación de requisitos para la promoción en la carrera.

Uno de los problemas recurrentes en la literatura que trata de la policía es el foco en la defensa de los derechos individuales, indicando lo que la policía “puede o no puede hacer”, “debe o no debe hacer”, superando la temática “cómo hacer”. Muchos tratan de lo que interesa al ciudadano. Mas pocos tratan de lo que interesa a los policías, de las condiciones que ellos precisan para trabajar con más eficacia y competencia. La actividad policial debe ser tratada con el respeto que el ejercicio de la profesión exige en el sentido de encontrar las soluciones adecuadas a los problemas decurrentes de la rápida y creciente complejidad de las demandas sociales, económicas, políticas y jurídicas en que se inserta la seguridad pública.

La diversidad del papel del policía y de funciones especializadas, dentro de su actividad, dificulta evaluar la efectividad de su profesionalización, teniendo en cuenta que, como profesión, la policía realiza tareas complejas y delicadas, actuando con gran cantidad de variables, que requieren respuestas diferentes y urgentes para cada caso. Exige una suma enorme de nociones científicas de orden muy especial y requiere una serie de cualidades personales no muy comunes. Se puede citar, por ejemplo, la función del delegado de policía que, contradictoriamente, por un lado, lidia con el saber jurídico – típica acción intelectual –, y, por otro, lidia con el arma – típica acción manual –, cargada de significado violento.

El ejercicio de la función de policía “es considerado penoso y peligroso para todos los efectos legales”<sup>12</sup>. El mundo de la policía es como la vida: está lleno de conflictos, contradicciones y riesgos, pero, sobre todo, de realidades humanas, pues trabaja con hechos donde se mezclan las miserias y virtudes de las personas. La

---

<sup>12</sup> **Constituição do Distrito Federal.** Brasília (DF), 08 de junho de 1993, art. 117, inciso IV, § 3º. Disponível em: <<http://www.domtotal.com/direito/pagina/detalhe/22628/constituicao-do-distrito-federal>>. Acesso em: 22/10/2011.

verdad es que, el bajo valor social conferido a los profesionales de la seguridad pública, o mejor, de la policía, principalmente por las élites, se traduce no sólo en bajos salarios, sino también en limitadísima disposición para el reconocimiento público de méritos, y ausencia de una visión colectiva compartida sobre lo que viene a ser un buen policía.

La profesión policial es dura, difícil y, en muchas ocasiones, tiene que ejercer la violencia en la calle ante la violencia del delincuente, para apresarlo y asegurar la normalidad ciudadana. Los policías realizan trabajos en silencio, se esfuerzan para hacer los servicios que benefician a la sociedad y, en muchos de estos servicios, arriesgan su propia vida, sin que los titulares de los diarios valoren ese magnífico trabajo suyo. ¡Quién sabe, si sean los policías, el mayor y más perenne ejemplo de resistencia social!

La función de la policía, y su obligación, es conseguir y mantener niveles óptimos de seguridad, a través de la prestación de una actividad preventiva de las conductas antisociales, el auxilio a los ciudadanos y la defensa del libre ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas, garantizados por la Constitución y por las leyes. Sin embargo, se reconoce que, a pesar de los avances, la policía brasileña aún no ha alcanzado la sólida cultura básica de profesionalismo. Se muestra, así, claramente que la policía es una de las instituciones menos estudiadas. Ese olvido contrasta con su importancia para la comprensión de aspectos fundamentales de la sociedad contemporánea.

La policía brasileña – como tal vez sea el caso de casi toda policía– precisa transformarse en una policía moderna, guiada por el profesionalismo, el deber y la disciplina, acompañando la dinámica del tiempo y los avances constantes de la sociedad, teniendo en cuenta que el tiempo es la variable más preciosa en los procesos de cambio. Ante la libertad prometida por la abolición de la esclavitud y la igualdad ofrecida por la actual Constitución – que transforma a todos en ciudadanos –, parece imperativo repensar la forma de organización policial brasileña.

El futuro no sale de los sueños, mas sí del presente, con todas sus contradicciones y tendencias. “Si verdaderamente se tiene a la policía que se

merece, cumple hacer por merecer una mejor; nada garantiza que la historia será otra, pero también nada impide que sea diferente”.<sup>13</sup>

### **La Libertad Sindical de la Policía Civil Brasileña en la Constitución de 1988**

Al comienzo del Imperio, no existía clima social capaz de autorizar, entre los trabajadores brasileños, algún tipo de asociacionismo. Solamente cuando de la transferencia de la Corte portuguesa para Brasil, en 1808, cuando Don João VI aún era príncipe regente, es entonces que comenzaron a surgir las primeras políticas de estimulación a la libertad industrial, generando, más tarde, con la aparición y crecimiento del proletariado, el nacimiento de movimientos sindicales. ¿Qué caminos fueron trillados, entonces, por el sindicalismo brasileño, en el transcurrir del largo recorrido desde el inicio hasta el final del siglo XX? ¿Cómo evolución, después de la fundación de las primeras organizaciones?

Basta señalar que, teniendo ya como base las experiencias organizativas de mediados del siglo XIX, a partir del siglo XX, se reinicia un período de gran actividad sindical en Brasil, originando la creación de varias asociaciones de clase, que, aunque no poseyeran carácter sindical, ya defendían reducción de jornada de trabajo, mejores salarios, asistencia y defensa contra las injusticias y los abusos de los patrones, demostrando interés en cuanto a la significación social del sindicalismo y a la importancia de los movimientos operarios.

En coincidencia con lo sucedido en España, y como consecuencia de la “carencia de subsistencia” provocada por la Primera Guerra Mundial, a partir de 1917, el movimiento de la clase trabajadora se reanima, inaugurando la fase revolucionaria de las huelgas en Brasil. Se considera la más significativa, por la movilización operaria, la huelga general de julio de 1917, una de las más largas de la historia de Brasil, realizada en São Paulo. Fue una manifestación explosiva, consecuencia de un largo período de la vida tormentosa que, entonces, llevaba la clase trabajadora, y que obtuvo la adhesión de los diversos grupos de trabajadores, inclusive de los servidores públicos, extendiéndose rápidamente por casi todo el país. Esta huelga-marco fue la primera huelga general en un Estado de Brasil.

---

<sup>13</sup> SANTIAGO, Homero. Tem-se a polícia que se merece. **Caderno de Ética e Filosofia Política 9**, São Paulo, fev. 2006, p.147-177, fev. 2006, p. 176.

Mientras tanto, las legítimas reivindicaciones fueron duramente reprimidas, y cualquier tentativa de reunión de trabajadores provocaba la intervención brutal de la policía. Era una dictadura militar sanguinaria, con la instauración de un régimen reaccionario, que recurrió de nuevo a los métodos del “Estado policial” más duro. El ambiente proletario era de incertezas, de angustias y sobresaltos. La situación se tornaba insustentable, culminando con el asesinato de un anarquista español. Mas, a pesar de la fuerte represión policial, el movimiento huelguista, liderado por el sindicalismo de inspiración anarquista y con gran participación de inmigrantes, casi todos procedentes, en un primer momento, de España, Portugal e Italia, se extendió prácticamente hasta 1919 para varias regiones del territorio brasileño.

Eso no quiere decir, por tanto, que todo el aparato policial concordara con las órdenes arbitrarias y las atrocidades cometidas, pues, se dieron en ese período, varios casos de “insubordinación” de la Fuerza Pública, como por ejemplo, en los 1º y 4º Batallones de la Fuerza Pública de São Paulo, teniendo en cuenta el rechazo de los soldados de practicar violencias contra los huelguistas. En algunas huelgas “y, no en raras veces, los delegados de la policía fueron solicitados como intermediarios entre el patrón y los trabajadores”<sup>14</sup>. Por eso, a lo largo de toda la Primera República, los gobiernos trataban la cuestión social como “caso de policía”.

Perduraba así, en Brasil, un “Estado policial”, que era propio del siglo XIX en otros países, acompañado de la demanda y emergencia de un tímido “Estado protector”. A pesar de la existencia de algunas leyes sobre derecho laboral, persistían algunos obstáculos a su establecimiento y, durante un buen tiempo, no existió legislación específica sobre sindicatos. Los sindicatos actuaban, en el inicio, como ligas o asociaciones de clase, dirigidas solamente por los trabajadores. Más tarde, esas asociaciones asumieron la denominación de unión o sindicato.

En términos constitucionales, poco se hizo en el siglo XIX, cuando dos Constituciones entraron en vigor en Brasil. La Imperial de 1824 se limitó a abolir las corporaciones de oficios, sus jueces, escribas y maestros. La Republicana de 1891, apenas reconocía el derecho a la libre asociación, vedada intervención policial, salvo para mantener el orden. A partir de la Constitución de 1934, por tanto, ya en el siglo XX, fueron incluidas normas sobre derecho sindical. Sintéticamente, ese diploma preceptuaba el reconocimiento de sindicatos y asociaciones conforme la ley,

---

<sup>14</sup> MUNAKATA, Kazumi. **A legislação trabalhista no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Brasiliense, 1984, p. 29.

consagrando la pluralidad sindical. En poco tiempo, la Constitución de 1934 dio lugar a una Carta otorgada por la dictadura de Getúlio Vargas, en 1937, pregonando la unicidad sindical, aunque libre la asociación profesional o sindical. No obstante, prevenía que sería sindicato solamente aquél reconocido por el Estado, con funciones delegadas por el Poder Público.

La Constitución de 1946 garantizó la libertad de asociación profesional o sindical y el derecho de huelga a los trabajadores, prohibiéndolo en los servicios públicos y actividades esenciales, mas la ley ordinaria continuó disponiendo sobre el sindicato, regulando su composición y la representación pro funciones delegadas por el Poder Público, en los términos del dispositivo constitucional. Y, a pesar de haber reconocido la huelga como un derecho de los trabajadores, su reglamentación sólo ocurrió en 1964, 18 años después. Con la Constitución de 1967, permaneció inalterada la posición. De manera que la actuación heterónoma del Estado se acentuó, previendo, entre las funciones delegadas por el Estado, la recaudación de contribuciones y la obligatoriedad en las elecciones sindicales. La Enmienda Constitucional nº 1, de 17 de octubre de 1969, que estuvo en vigor hasta el 4 de octubre de 1988, mantuvo las mismas indicaciones de la Constitución de 1967.

El Estado brasileño, por su perfil conservador, históricamente, nunca permitió el debate sobre la mejora de las relaciones de trabajo en el sector público. La posición del Estado siempre se caracterizó por el autoritarismo, no admitiendo una relación bilateral, ni el reconocimiento de los conflictos en el mundo laboral, rechazando la premisa básica para la constitución de un ambiente de negociación entre el Estado y sus servidores.

Toda esa dimensión legislativa, amoldada entre la fase pre-corporativista hasta la fase eminentemente democrática, mantuvo restricciones a la libertad sindical y al derecho de huelga: no sólo en el ámbito del sector privado, mas, sobre todo en el servicio público donde están insertados los miembros de las Instituciones Policiales, que, por constituir funciones del propio Estado, siempre fueran tratadas con más restricciones. De todos modos, es preciso recordar que los servidores públicos policiales, tanto civiles como militares, pagan, hasta hoy, un alto precio por las profundas marcas que las luchas sociales dejaron en la cultura y en las relaciones sociales, sobre todo bajo la forma de un preconceito obstinado que, ni por ser, en general, inconfesado, es menos efectivo.



Actualmente, la libertad sindical está contemplada en prácticamente todos los regímenes jurídicos del mundo que poseen espíritu democrático, habiendo evolucionado su tratamiento para la dimensión de los derechos humanos. Es tratada, de modo diverso, como derecho consagrado en innumerables diplomas constitucionales. El derecho a la sindicalización pasó inclusive a ser considerado una vertiente de los derechos humanos, cuando se dispuso, en el artículo 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, que “toda persona tiene el derecho de, con otras, fundar sindicatos o afiliarse a sindicatos existentes, para la defensa de sus intereses”.

El avance de la Constitución de la República Federativa del Brasil, de 1988, como instrumento de realización del proceso democrático y, sin duda, del reordenamiento jurídico del país, es notorio. Hubo una gran evolución legislativa al respecto de la libertad sindical, notablemente en relación a la iniciativa privada. Se constata, de manera clara, la inserción de principios que garantizan la libertad sindical, y algunos perfeccionamientos en la estructura de los sindicatos, con una tendencia de más abertura para con los derechos humanos y las libertades fundamentales.

Mientras tanto, a pesar de la evolución y de los buenos propósitos de la Constitución, la cuestión del sindicalismo policial, aún es de éxito dudoso, dejando trasparecer ciertas contradicciones, resquicios del orden constitucional anterior. El pasado reciente revela una práctica incipiente de la libertad sindical. Cuando se trata de las funciones de la organización policial, el sindicalismo recibe tratamiento divergente, incluso en las legislaciones democráticas, que reconocen el derecho de los policías civiles a constituir sindicatos.

A pesar de que el sindicalismo, en un sistema capitalista, tenga como objetivo primordial la organización del trabajador, el debate sobre la mejora de las relaciones de trabajo en el sector público, continúa siendo naturalmente complejo, visto que el perfil conservador del Estado todavía continúa impregnado en la Administración Pública brasileña. En el caso específico del estudio de la libertad sindical de la policía, la tarea se reviste de algunos problemas, propios del estado en que se encuentran las ciencias sociales en Brasil. Además, en relación al trabajo policial, existe una fuerte dosis de preconcepción, generado por la naturaleza

institucional de la policía, en cuanto a Fuerza Pública, y en las varias constataciones hechas a lo largo de la historia.

En Brasil está en vigor una organización policial híbrida: de un lado los policías civiles, de otro lado los policías militares. Los primeros se encuadran en el género de servidores públicos civiles del Estado, siéndoles permitida la sindicalización y la huelga. Ya los servidores policiales militares tuvieron esos mismos derechos denegados. El texto constitucional en vigor establece que “al militar le son prohibidas la sindicalización y la huelga”, aunque le sea permitido constituir y afiliarse a asociaciones propias.

Se torna, así, patente la afronta al principio de la isonomía constitucional entre aquellos que dispensan devoción y oficio al servicio público de naturaleza similar. Esa discriminación entre servidores policiales de la seguridad pública –civiles y militares – fue hecha en normativa explícita, al permitirse la sindicalización y huelga para el primero y prohibir las mismas prerrogativas para el segundo.

Los servidores públicos policiales, de carácter civil, disponen legalmente del derecho de creación y funcionamiento de sindicato para la defensa y coordinación de sus intereses económicos o profesionales, independiente de autorización gubernamental. Gozan de derechos y garantías sindicales, aunque tardíamente conquistados, y, a veces, incluso restrictos, siendo el derecho a la huelga – que, con frecuencia, les es negado – la restricción más notable. El problema de la sindicalización de los servidores públicos, donde, *lato sensu*, se incluyen los miembros de la Policía Civil, siempre fue tan intensamente discutido cuanto controvertido es el tema. La libertad sindical, justamente por el hecho de ser una vertiente de los fundamentos democráticos, es derecho de todos, mas los policías tienen tratamiento diferenciado.

La actuación sindical es una contribución de los trabajadores, ahí incluidos los policías, no sólo para la defensa de sus propios intereses y de la condición social en cuanto ciudadanos, como, también, para el desarrollo de la propia sociedad, asumiendo un papel primordial en la vida contemporánea. Innegable derecho fundamental del hombre, en cuanto trabajador, la libertad sindical es uno de los más importantes pilares en que se asienta la estabilidad de las instituciones democráticas. Así es por lo que en los países democráticos – inspirándose en los principios de libertad y en los ideales de solidaridad humana –, se viene buscando,

con menos dificultades, a través de la discusión y de la negociación colectiva, mantener las conquistas de los trabajadores policiales en compatibilidad con su dignidad humana.

Históricamente, el sindicato ha sido uno de los instrumentos fundamentales en la lucha emancipadora de la clase trabajadora. Es el único instrumento de presión legal de que ellos disponen, para influenciar en las decisiones que son tomadas y que les dicen respeto. Es, por ende, una parte legítima de la estructura social; es el medio a través del cual los que trabajan oficialmente pueden participar de las decisiones que influyen en los rumbos del país.

Mas el gobierno federal ha enfrentado, con desconfianza, los movimientos sociales de los policías, que han sido ejemplo de movilización para otras categorías de servidores públicos, por mejores condiciones de trabajo y salarios condignos. Sus sindicatos están siempre haciendo públicas las dificultades y las irregularidades de la seguridad pública en los Estados, razón por la cual, algunos miembros de las direcciones responden a interrogantes y cuestiones disciplinarias.

Esas entidades de clase, que luchan cada vez con más acento, para conseguir sus fines, más allá del esfuerzo conjunto en pro de la mejora de las condiciones de trabajo y de vida de los policías, han ampliado los horizontes mentales de los policías, tanto en el aspecto profesional como en el cultural y social, buscando también mejorar el servicio público que prestan, postulando constantemente la necesidad de cambios en la estructura de las instituciones policiales.

En estos largos años de lucha por mejores condiciones de trabajo y de salario, el sindicalismo policial brasileño fue hilvanando algunas características básicas, que dan la línea maestra de su acción y que, en una síntesis histórica, puede ser descrita como un conjunto de victorias y derrotas, descubrimientos y errores, acontecimientos brillantes y trágicos, entusiasmo revolucionario, esperanzas y decepciones. Mas a pesar de todo, el futuro debe ser visto con esperanza y encarado con osadía y abertura.

Los argumentos de que los policías, por disponer de poder armado, tendrían más fuerza que las organizaciones sindicales comunes son insuficientes para superar los valores de la igualdad universal entre los hombres, de la dignidad humana y de los fundamentos de la moderna democracia; hasta porque, la

prohibición legal al sindicalismo en la Policía Militar no ha impedido que sus componentes realicen manifestaciones, objetivando mejores condiciones de trabajo y salarios condignos, siempre que se sientan injusticiados.

El policía, actualmente consciente, sabe perfectamente lo que quiere. Piensa, actúa y, por eso, exige el respeto y el derecho a las libertades democráticas y sindicales. No habrá fuerzas ni distorsiones que impidan esta marcha serena en la búsqueda de sus derechos, pues los componentes de una institución policial son como el viento. ¿Quién asa el viento cuando él comienza a soplar? La historia no para, y por eso mismo abre camino para mejores tiempos, sin opresores y oprimidos. Se sabe que “Roma no se hizo en un día”, y que, por tanto, no es posible, de un día para el otro, hacer la democracia funcionar realmente para todos.

Se torna cada vez más clara, la necesidad de avanzar en la lucha por los derechos de libertad e igualdad y en el ejercicio de la solidaridad, pues Brasil todavía precisa de un encuentro definitivo con la democracia. Esa lucha es importante, pues pavimenta caminos de transformación de la sociedad.

Considerando el cuadro normativo en que preponderan declaraciones constitucionales e internacionales de derechos, el Supremo Tribunal Federal se enfrenta a un gran desafío, consistente en extraer, de esas mismas declaraciones internacionales y de las proclamaciones constitucionales de derechos, su máxima eficacia, en orden a tornar posible el acceso de los individuos y de los grupos sociales a sistemas institucionalizados de protección a los derechos fundamentales de la persona humana, bajo pena de la libertad tornarse palabra vacía.

En este contexto, el Poder Judicial constituye el instrumento concreto de las libertades civiles, de las franquicias constitucionales y de los derechos fundamentales asegurados por los tratados y convenciones internacionales suscritos por Brasil. Es deber de los órganos del Poder Público – y, notablemente, de los jueces y tribunales – respetar y promover la realización de los derechos garantizados por las Constituciones de los Estados nacionales asegurados por las declaraciones internacionales, en orden a permitir la práctica de un constitucionalismo democrático, abierto al proceso de creciente internacionalización de los derechos básicos de la persona humana.

La Constitución de la República Federativa del Brasil, de 1988, al garantizar el derecho a la libre asociación sindical al servidor público civil, se aliena, así, en el

espíritu de la Convención nº 87, de 1948, Libertad sindical y protección al derecho de sindicalización, que entró en vigor en la esfera internacional el día 4 de julio de 1950, y, que, en Brasil, no fue ratificada hasta la presente fecha. Evidentemente, a pesar de algunas opiniones contrarias, no podrá llegar a ser, porque, pregonando aquélla la pluralidad sindical, problematiza con el precepto constitucional que impone la unicidad (art. 8º, I y IV).

La declaración de los derechos y garantías de los servidores públicos civiles se completa con la disposición del artículo 39, Apto. 3, del texto constitucional, que manda aplicar a ellos varios derechos sociales previstos en el artículo 7, para los trabajadores rurales y urbanos. Es cierto que, en cuanto a la sindicalización de esos servidores no hay restricciones, mas, en cuanto al ejercicio del derecho de huelga, ése fue siempre un tema ardientemente discutido e intensamente controvertido en Brasil. Finalmente, y no sin cierto retraso, la Constitución reconoce el derecho de huelga, en condiciones diferenciadas, a los trabajadores en general (art. 9º) y a los servidores públicos civiles (art. 37, VII).

En relación a los servidores públicos civiles, dice el texto constitucional en vigor que “el derecho de huelga será ejercido en los términos y en los límites definidos en ley específica” (art. 37, VII). Mientras tanto, transcurridos más de 20 años de la promulgación de la actual Constitución de la República Federativa del Brasil, todavía no se ha registrado – en lo que concierne a la norma inscrita en el artículo 37, epígrafe VI – la necesaria intervención concreta del Congreso Nacional, que se abstuvo de editar, hasta el presente momento, el acto legislativo, esencial al desarrollo de la plena eficacia jurídica de ese precepto constitucional. La reglamentación de ese derecho en el ámbito del servicio pública hiberna, en el Congreso Nacional, hace 24 años.

La redacción original del epígrafe VII del artículo 37 aseguraba ese derecho, en los términos y en los límites a ser definidos en “ley complementaria”. Entre tanto, en vez de editar ley complementaria, el legislador prefirió bajar la Enmienda Constitucional nº 19, de 4 de junio de 1998, que, alterando la redacción de ese epígrafe, estableció que la huelga del servidor público civil deberá ser reglamentada por “ley específica”.

Es obvio que el comportamiento negativo de los poderes constituidos –que dejan de editar normas reglamentarias del texto constitucional, previstas, en cláusula

impositiva, en la propia Constitución – toma inviable el ejercicio de derechos, libertades y prerrogativas aseguradas por el Estatuto Fundamental. A pesar de la inexistencia de ley, en el mundo de los hechos la realidad es otra, pues, la huelga de los servidores públicos se volvió común, significando fuerza de presión y unicidad de clase. A todo momento, como es notorio, la prensa brasileña notifica innumerables huelgas aparecidas en los diversos sectores de la Administración Pública directa e indirecta, inclusive en actividades consideradas esenciales, ligadas a la salud, educación, previdencia social y seguridad pública.

Para suplir la omisión legislativa y asegurar el derecho de huelga a los servidores públicos civiles, el Supremo Tribunal Federal, decidió extender la aplicación de la ley nº 7.783, de 28 de junio de 1989 – que garantiza el derecho de huelga en el ámbito privado de la economía –, al sector público, hasta que sea corregida, por el Congreso Nacional, la laguna normativa decurrente de la inconstitucional falta de edición de la “ley específica” a que se refiere el epígrafe VII, del artículo 37 de la Constitución. Ese veredicto resuelve, de forma provisional, el problema de la huelga en el servicio público brasileño, mas en nada alteró la dificultad de los policías, pues ministros señalan entendimiento de que los policías civiles no pueden hacer huelga.

Los ministros se dividieron sobre la posibilidad de que la prohibición al derecho de huelga, hoy limitada a los policías militares, sea extendida a esa categoría, incluso aunque la Constitución asegure ese derecho al servidor público civil. Defienden algunos magistrados, ante la larga y continuada omisión del Estado, que, teniendo los policías civiles el derecho de huelga, éste sería regido por la legislación ordinaria, ley nº 7.783, de 28 de junio de 1989; mas la gran mayoría también condena las huelgas de policías civiles y las juzga ilegales, bajo el fundamento de que se trata de un sector esencial, que procura proteger derechos fundamentales, del ciudadano en general, garantizados en las respectivas Constituciones.

“Los funcionarios responsables de la aplicación de la ley deben respetar y proteger la dignidad de la persona humana y defender los derechos humanos de todos”<sup>15</sup>. Ése es uno de los principios éticos fundamentales de la conducta policial,

---

<sup>15</sup> Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). **Manual de formação em direitos humanos para as forças policiais**: direitos humanos e aplicação da lei. Genebra: Publicações das Nações Unidas (s/d), p. 233.

destacado en el *Manual de Formación en Derechos Humanos para las Fuerzas Policiales*, ideado por el Alto Comisariado de las Naciones Unidas. Luego, funcionario responsable por la aplicación de la ley, se refiere a todos aquellos que ejerzan el poder de policía, principalmente aquéllos que ejercen la función de policía judicial, así como la de preservación del orden público. Sería el caso de preguntar: ¿quién respeta y protege la dignidad de esos funcionarios responsables de la aplicación de la ley o, más específicamente, de los que ejercen funciones policiales? ¿Quién defiende, y cómo defiende y garantiza sus derechos humanos?

### **Las Constantes Huelgas de los Policías en los Estados Brasileños**

La huelga, una de las manifestaciones colectivas más contundentes de la sociedad actual, no surgió con las asociaciones patronales, mas se originó esencialmente del movimiento operario en busca del atendimento a sus reivindicaciones. Los trabajadores intentaban, al utilizar su bien más precioso –el trabajo –, hacer frente a la explotación trabajadora y, así, conquistar mejores condiciones de trabajo y de vida.

El derecho de huelga es un derecho laboral, con finalidad laboral y se circunscribe a la defensa de intereses profesionales. Mas no es, y no podría ser, un derecho absoluto. En primer lugar, porque no existen derechos absolutos, una vez que el interés de determinado grupo no puede sobrepasar el interés de la colectividad mayor. Como cualquier otro derecho, el derecho de huelga sufre limitaciones, que irán a manifestarse en la garantía, que los otros tienen, de ejercer sus respectivos derechos.

No obstante, a pesar de que el derecho de huelga es uno de los más eficaces instrumentos de presión sindical, es extremadamente limitado cuando es ejercido por trabajadores de sectores considerados estratégicos para la sociedad. Algunos argumentos procuran justificar ciertas limitaciones a la categoría de los servidores públicos civiles, por la naturaleza de la actividad que prestan: sus funciones justifican más obligaciones que las del sector privado, y consecuentemente, más limitaciones a las libertades públicas.

La actual Constitución de la República Federativa del Brasil, de 1988, ha extendido el derecho de huelga a los servidores públicos y, por consecuencia, a los

policías civiles, no permitiéndoselo a los militares; por eso la legitimidad del derecho de huelga por miembros de las Policías Civiles – a pesar de las huelgas ser frecuentes – aún es objeto de controversias y encuentra serios obstáculos en su ejercicio.

Después de la promulgación de la actual Constitución, la movilización de la clase policial se fortaleció y, en los últimos años, las huelgas de policías son extraordinariamente frecuentes, en casi todos los Estados brasileños, especialmente, entre los Policías Civiles estatales, que están viviendo uno de los momentos más delicados en sus 200 años de historia. En la última década, las manifestaciones huelguistas en el seno de los Policías Civiles pasaron por un proceso de contagio, principalmente por el hecho de que los anhelos eran los mismos, en casi todo el territorio nacional. Las sucesivas huelgas acontecieron en grados diversificados, de forma crecientemente agravada, en secuencia o casi al mismo tiempo, en varios Estado de Brasil, demostrando, con eso que “los excluidos ya no pueden esperar más”.

Sin poder ejercer legalmente el derecho de huelga y sin canal de negociación colectiva, la huelga – derecho y garantía fundamental – es la última y única alternativa que el policía brasileño tiene, para forzar a las autoridades responsables a negociar y a atender a sus reivindicaciones. En todo momento, como es notorio, la prensa brasileña notifica innumerables huelgas de los policías aparecidas en los diversos Estados de Brasil. Son cuestiones sumamente serias, aunque aún no hayan merecido mayor consideración. Las huelgas se agravan y se profundizan a cada año. La Tabla 1 indica los años y meses en que ocurrieron huelgas de los Policías Civiles estatales, por Estado y Región geográfica, en el periodo de 2001 a 2011.







Los movimientos huelguistas de los policías han sido episodios, en secuencia a veces. Cada año que pasa, se adicionan conductas y acciones de mayor gravedad y extensión; se amplía el abanico de las reivindicaciones; huelgas por largos periodos, ocasionando saqueos, grupos de ladrones, humillaciones, depravaciones, asaltos y muerte; movilización, en carácter de urgencia, de tropas de la Fuerza Nacional de Seguridad Pública (FNSP), en algunos Estados de Brasil, e intervención de tropas del Ejército, para manutención de orden pública y seguridad de gobernadores en los Estados; amenaza de decretar la huelga conjunta de los policías estatales en todo el país.

Durante las huelgas, los policías proclaman sus reivindicaciones y recuerdan todos los atropellos de que han sido víctimas. Crece y se desarrolla, en los policías, la consciencia de que el gobierno “es un lobo con piel de cordero.”<sup>16</sup> Las huelgas también los enseñan a unirse, para luchar contra el gobierno y las leyes y por sus derechos sin miedo de las puniciones, visto que, “por encima de todos los gobiernos está el hombre, cuya dignidad no puede ser vulnerada por ninguna ley, por ningún privilegio de casta o de clase.”<sup>17</sup> Mas es conveniente, es necesario, que no se dejen alcanzar los niveles extremos de tensión para, sólo después de los hechos ocurridos, ceder a las imposiciones.

Las razones que llevan a los policías al desencadenamiento de huelga son prácticamente las mismas: necesidad de mejoría de la condición salarial y en las estructuras policiales de los Estados, la falta de diálogo con los gobernadores. Los niveles de vencimientos son considerados por la categoría como “salarios de hambre”, incompatibles con la función que ejercen. Ésa es, sin duda, una cuestión básica. Históricamente, los policías estatales no recibieron de los gobernantes el tratamiento debido, ora en cuanto al valor de sus posiciones, ora en cuanto a la remuneración por sus trabajos. No les tributaron el reconocimiento merecido.

La principal consecuencia de esas huelgas fue la inequívoca mejoría de los vencimientos de los policías. En la gran mayoría de los Estados, los policías alcanzaron grados de vencimientos nunca antes obtenidos. De esto discurrieron,

---

<sup>16</sup> LÊNIN, Vladimir Ilitch. **Sobre os sindicatos**. Tradução Armênio Guedes; Zuleika Alambert; Luis Fernando Cardoso. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas, 1979 – (Coleção História e Política, 5). Do original em Castelhana: Acerca de los Sindicatos. p. 48.

<sup>17</sup> CARVALHO, Florentino de (Primitivo Raimundo Soares). **Da escravidão à liberdade** – a derrocada burguesa e o advento da igualdade social. Porto Alegre: Sociedade Editora Renascença, 1927, p. 117.

directamente, otras consecuencias, tales como, la elección, para los más diversos cargos políticos, de policías que lideraron los movimientos huelguistas, con votaciones extraordinariamente expresivas; y la proliferación de entidades de clase, fortalecidas y prestigiadas, que hacen llegar, a toda la sociedad, las noticias que acontecen en las diferentes esferas de los servicios de seguridad pública.

No se puede, tampoco, despreciar otras consecuencias: los efectos de los movimientos huelguistas de la clase policial, en las relaciones de la policía con los ciudadanos; la construcción de una agenda común de reivindicaciones, envolviendo policías y otras categorías de trabajadores; la constatación de la fragilidad de los mecanismos internos de control sobre los medios de fuerza policiales; y el aumento de su capacidad de ejercer presión por más recursos, a través de la retórica de la escalada del crimen, de la violencia y de la inseguridad; se tornaron objetos, no sólo de preocupación, sino también de discusión en la comunidad científica y en la sociedad civil.

En una historia sindical de más de veinte años, que nació con la democracia, maduró y se desarrolló, no puede haber retrocesos en las conquistas. La policía no puede aceptar indefinidamente lo inaceptable, incluso cuando se torna un hábito y se cuenta con la fuerza de la inercia, que frena, por mucho tiempo, a la población. Basta de tolerancia en sentido negativo, “de tolerancia en el sentido de dejar las cosas como están, de no interferir, de no escandalizarse ni indignarse con nada más”, como ya fue dicho por Norberto Bobbio<sup>18</sup> en 1992. Las autoridades y la sociedad precisan tomar consciencia de la gravedad de la situación a que se exponen, para, en el futuro, no sufrir duras probaciones.

Con la llegada del Tercer Milenio, las formas tradicionales de exploración, dominación y control sobre los trabajadores policiales ya no son las mismas, sobre todo en Brasil, habiendo adquirido nuevos aspectos. Entre ellos, intentar seguir a raya el lema del sindicalista: luchar en pro de una causa que envuelva el bienestar del grupo que representa. Y es por esa razón, tal vez, que las huelgas, en los órganos que componen el sistema de seguridad pública en Brasil, vienen tornándose cada vez más comunes y nunca, antes, hubo tanta unión y movilización entre los Policías Civiles y Militares en torno a una misma finalidad.

---

<sup>18</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Tradução Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992. Do original em italiano: *L'età dei Diritti*, p. 211.

## La Conquista del Piso Salarial Nacional de los Policías Estatales

No existe, en Brasil, una política salarial nacional establecida para los policías estatales. Los niveles de vencimientos son fijados de acuerdo con la posibilidad del erario, de la mayor o menor buena voluntad de cada gobernador y de la diversidad de las condiciones, en cada Estado, o de las presiones ejercidas. Por eso, hay una disparidad muy grande del piso salarial entre los policías estatales. Los salarios son el aspecto principal y más sensible a las aspiraciones de las Corporaciones Policiales brasileñas. El piso salarial más alto es el del Distrito Federal.

El Pleno de la Cámara Federal aprobó, en primer turno, la Propuesta de Enmienda Aglutinativa Substitutiva Global nº 01/2010, que trata del piso salarial nacional para los policías civiles y militares estatales. Aún resta un segundo turno en la Cámara Federal y otros dos en el Senado Federal, bien como la promulgación por las dos Cámaras Legislativas. Si son aprobadas, el salario de la Policía Militar del Distrito Federal servirá como piso nacional para los servidores policiales de la seguridad pública de todos los Estados.

Ocurre que el Ministro de Planificación, Paulo Bernardo, afirmó que “el piso nacional costaría 46 billones de reales”. La presidenta electa, Dilma Rousseff, “mandó suspender todos los proyectos de leyes que críen gastos para la Unión, incluyendo la Enmienda Aglutinativa Substitutiva Global nº 01/2010”. El Vicepresidente de la República electo, Michel Temer, en la Presidencia de la Cámara Federal, “se había comprometido con los policías en aprobar la materia”<sup>19</sup>. La constatación de esa realidad fática nos lleva a la gran pregunta: al final, ¿cuándo el sistema de seguridad pública brasileño pasará, en la práctica, a ser prioridad, en un Estado que se dice democrático y de Derecho?

Los policías brasileños están desprestigiados y financieramente desorganizados, viviendo la mayor crisis salarial de su historia. Se comprenden las dificultades del erario a que se sujetan los gobernadores, pero la cuestión está en colocar, en el equilibrio de las soluciones, lo justo y debido a los policías, dentro de una ponderada política financiera del Estado. Con la mejora de los patrones de vida de la sociedad brasileña y, sobre todo, con la elevación del nivel social de los que

---

<sup>19</sup> **Revista Unidade Policial**. Ano 3, Nº 03. Alagoas, dez. 2010, p. 7.

ingresan, actualmente en las Policías Civiles, creció el grado de aspiración y de las carencias de los policías. Durante muchos años, éstos generalmente tenían una preparación cultural y profesional muy baja. Hoy, ya se exige estudios superiores en los concursos públicos, para cualquiera de las funciones en esta Corporación.

Víctimas de la opresión y de la represión, los policías no se sienten profesionalmente realizados, quieren y exigen mejores condiciones de salario y de trabajo, e instrumentos legales más aptos. Mas, como en toda gran causa, la conquista del piso salarial nacional de los policías estatales, así como el reconocimiento de la valoración profesional del policía, no serán obtenidos con una o dos batallas, aunque cada una de ellas sea fundamental para la victoria.

Aunque sea incontestada la importancia del tema de esta Tesis, para la comprensión del proceso de conquista de la libertad sindical de los policías brasileños, en el análisis efectuado pueden ser apuntadas dos limitaciones. La primera es que este estudio privilegia el examen de la parte más organizada y activa del sindicalismo policial brasileño, parte ésta que es representada por la Confederación Brasileña de Trabajadores Policías Civiles (Cobrapol).

La segunda limitación dice al respecto de la ausencia de publicaciones, especialmente de libros que historien el inicio de la movilización clasista y del sindicalismo policial, en Brasil como un todo. En la literatura brasileña, se encuentran apenas pequeñas referencias (anotaciones) a esas huelgas, ocurridas en los diversos Estados de la Federación: los autores tratan del tema en, un máximo, de tres páginas, generalmente cuando discuten la aplicabilidad del epígrafe VII, del artículo 37 de la actual Constitución de la República Federativa del Brasil. Los entendimientos sobre la interpretación de ese artículo tampoco son uniformes, más allá de que no se hace referencia a procedimientos de huelga del servidor público policial.

Así, dadas las difíciles condiciones de búsqueda y escasez de las fuentes, el estudio se ha nutrido de abundante materia periodística producida por los diversos medios de comunicación, especialmente la prensa escrita. No obstante, estas mismas limitaciones contribuyen para la valoración del contenido de esta Tesis, teniendo en cuenta la agregación, en un único texto, de la historia de las Corporaciones Policiales brasileñas y de su lucha por la ampliación de sus derechos sindicales.

Importante es, en fin, reconocer que esa lucha sindical viene, poco a poco, modificando la forma de ver a la policía, en Brasil, permitiendo prever la conquista de avances que vengán a: a/ ofrecer y difundir alternativas para la suplantación de la cultura del uso de la fuerza, como componente primordial del trabajo policial, por la inteligencia y por la excelencia técnica; b/ disponibilizar recursos de capacitación y medios operativos necesarios para ello; c/ promover la valoración social y económica, bien como las posibilidades de ascensión profesional de los policías; d/ crear mecanismos de motivación y valoración de méritos por parte de las Corporaciones, sus equipos y agentes; y e/ fortalecer los canales y condiciones para la participación social en la gestión de la seguridad pública.

A pesar de las dificultades aún existentes, en lo relativo al derecho de huelga de la policía brasileña, se puede, de la presente Tesis, sacar una conclusión fundamental, que sería, la de que el marco jurídico brasileño evoluciona para un mismo destino: respetar las libertades democráticas, en cuanto derecho fundamental del individuo, siendo incontestada que, de esa prerrogativa, deriva el derecho de sindicalización y de huelga, incluso para los servidores dedicados a mantener la seguridad pública, sistema en el cual, *lato sensu*, se incluye la policía.

Dña. Aureci Gonzaga Farias