

Barreras de género en la Policía Militar: entre el paternalismo, la eficiencia y la inconstitucionalidad

Mariana B. Barreiras

Máster en Derecho Penal y Criminología por la Universidad de São Paulo. Consultor Legislativo de la Cámara de Diputados. Auditor del Pleno del Tribunal Superior de Justicia Deportiva para el Fútbol.

Contenido: 1. Introducción; 2. El caso paradigmático: oposiciones para la PMDF en 2023; 3. Manifestaciones de las Casas Legislativas; 3.1 Senado Federal; 3.2 Cámara de Diputados; 4. Conciliación; 5. Revocación de la norma impugnada; 6. Aspectos criminológicos de las mujeres en las policías; 7. Mujeres en el Curso de Formación de la PMDF 2024; 8. Conclusión; Referencias.

Resumen: Las cláusulas que impiden el ingreso de mujeres a la policía militar en Brasil limitaron el número de mujeres, fijando el umbral en el 10% o el 20% de la fuerza total. En 2023, durante oposiciones para la Policía Militar del Distrito Federal, la norma fue cuestionada en una acción directa de inconstitucionalidad. Utilizando el método cualitativo y el estudio de caso, se concluyó que las cláusulas de barrera eran discriminatorias y, por tanto, inconstitucionales y que los mecanismos legales y legislativos utilizados resultaron efectivos para promover un aumento histórico del 25% de mujeres entre las aprobadas. Las mujeres aspiran a unirse a las fuerzas de policía militar, a pesar de los discursos paternalistas que afirmaban que las cláusulas de barrera existían para protegerlas. La policía y la población brasileña pueden beneficiarse de la exclusión de las cláusulas de barrera, ya que la labor policial realizada por mujeres es eficaz y, en general, más comprometida con el cumplimiento de las normas en comparación con la labor policial masculina.

Palabras-clave: Policía Militar; mujeres; género; cláusula de barrera; inconstitucionalidad.

1. Introducción

En 2023, Brasil experimentó un cambio histórico en materia de igualdad de género. Esto implicó la eliminación de cláusulas que impedían a las mujeres incorporarse a la policía militar. Históricamente, el número de puestos reservados para mujeres ha oscilado entre el 10 % y el 20 % del total de miembros de la fuerza, dependiendo de las leyes locales al respecto. Tanto es así que, en 2024, las mujeres representaban el 12,8 % del personal de la policía militar en Brasil, según datos del estudio «Raio-x das força de segurança pública do Brasil» (Fórum, 2024b, p.44).

La práctica discriminatoria —que no se basaba en justificaciones objetivas y utilizaba como argumentos conceptos indeterminados como la "naturaleza de la actividad policial" o la "formación psicológica peculiar" de las mujeres— se originaba en el carácter militarista de las fuerzas policiales brasileñas, a la vez que lo reforzaba. Se valoraba el espíritu guerrero viril, dejando poco espacio para el debate sobre otros estilos de actuación policial.

Durante el concurso de 2023 para la Policía Militar del Distrito Federal (PMDF), el asunto llegó a manos del Supremo Tribunal Federal, y el límite del 10% vigente en el Distrito Federal fue declarado inconstitucional, de forma paradigmática. Curiosamente, entre la interposición de la Acción Directa de Inconstitucionalidad (ADI) 7433 y su sentencia sobre el fondo, la norma impugnada fue revocada por el Congreso Nacional, pero el STF optó por no reconocer la pérdida de objeto sobrevvenida y

abordar el fondo. Simultáneamente, a partir de los últimos meses de 2023, normas estatales de otras corporaciones policiales fueron impugnadas ante el STF, y una serie de resoluciones y decisiones del Tribunal comenzaron a eliminar la barrera.

Este estudio se basa en la hipótesis de que un número creciente de mujeres aspira a unirse a la policía militar y que, con la derogación de las cláusulas de barrera, Brasil se acercará a un escenario con mayor paridad de género en la fuerza. No es raro encontrar voces paternalistas que argumentan que la exclusión de las mujeres de estos puestos se realiza en defensa de la propia categoría femenina, que, con esta medida, se ve liberada de la ardua labor de combatir la delincuencia brasileña. Esto es, de hecho, lo que se puede leer en una carta oficial del comandante general de la PMDF sobre el tema (Kicis, 2019). Otra hipótesis relacionada y consecuente, que no puede ser objeto de ningún tipo de conclusión empírica en este texto ni en ningún otro en el corto plazo, es que, con la eliminación de los límites a la participación femenina, la sociedad se beneficiará, ya que personas calificadas – mujeres y hombres con atributos variados y valiosos– harán que nuestras fuerzas policiales sean más representativas de la población, más permeables a diferentes visiones del mundo y más propensas a resolver situaciones de forma alternativa al uso de la fuerza, sin pérdida de eficiencia.

Para ello, el texto pretende realizar un estudio de caso de la judicialización del examen de servicio público del PMDF, considerado paradigmático para la sociedad brasileña y, más específicamente, para el primer volumen de la *Revista Plenário* porque: (i) fue, en la tendencia reciente de judicialización de los exámenes policiales, la primera ADI presentada para abordar la cuestión; (ii) una ley federal, nacida en el Congreso Nacional, fue impugnada y los abogados fueron instados a pronunciarse en el proceso; (iii) un partido electoral, con amplia representación en la Cámara de Diputados y en el Senado Federal, se presentó como parte activa; (iv) su desarrollo abarcó una conciliación entre las partes, que involucró a diferentes Poderes de Brasil; (v) se juzgó la inconstitucionalidad de una ley recientemente revocada por el Congreso Nacional; y (vi) se refiere a un concurso que se encuentra en una fase avanzada, lo que permite verificar si el cambio legislativo y la disposición jurisdiccional fueron eficaces para tornar el proceso selectivo menos discriminatorio y si se confirma la hipótesis de que las mujeres quieren ejercer esa función laboral.

Tras esta introducción, la segunda parte del texto describe el desarrollo del concurso y su judicialización. La tercera parte compara las declaraciones procesales de la Cámara de Diputados y del Senado Federal, en el marco de la ADI 7.433. La cuarta parte analiza la conciliación alcanzada durante el proceso constitucional para la reanudación del concurso. La quinta parte contiene observaciones sobre la revocación de la disposición impugnada. La sexta parte, el debate jurídico, abre espacio para consideraciones criminológicas sobre la importancia y la eficiencia de las mujeres en la policía. La séptima parte analiza el número de policías, hombres y mujeres, aprobados en las últimas etapas del concurso del PMDF, con el fin de verificar si las medidas legislativas y judiciales resultaron adecuadas para permitir una mayor contratación de mujeres en el PMDF y, al mismo tiempo, determinar si se trata de puestos de los cuales las categorías femeninas desean ser eximidas o acercarse a ellas. Las conclusiones se encuentran en la octava y última parte.

2. El caso paradigmático: oposiciones para la PMDF en 2023

En enero de 2023, la Policía Militar del Distrito Federal publicó el Aviso n.º 4/2023 (Distrito Federal, 2023) e inició el proceso de selección pública para el ingreso al curso de formación de personal alistado. Inicialmente, se planearon las siguientes vacantes (Punto 2 del Aviso n.º 4/2023):

Tabla 1: Número de vacantes del cuerpo de policía militar de combate

Posición	Vacantes para concurso general	Vacantes para personas negras	Registro de reserva de competencia amplia	Registro de reserva de personas negras
Soldado	504	126	1008	252
Soldada	56	14	112	28

Fuente: elaborado por el autor, 2025.

Solo el 11% de los puestos estaban reservados para mujeres, tanto en las vacantes ya disponibles como en las destinadas a la lista de reserva; y tanto en las vacantes de concurso general como en las reservadas para candidatas negras. Esta limitación se vio respaldada por la Ley n.º 9.713/1998, ley federal que establece la Organización Básica del PMDF, y que disponía lo siguiente:

Art. 4 El número de mujeres policías militares será de hasta el diez por ciento del número de oficiales de cada cuerpo.

Párrafo único. Corresponderá al comandante general de la Policía Militar establecer, de conformidad con lo dispuesto en el *caput*, el porcentaje ideal para cada competencia, según las necesidades de la Corporación. (Brasil, 1998)

La primera fase del concurso consistió en una prueba objetiva y un ensayo. Quienes aprobaron pasaron a las siguientes etapas, que consisten en una prueba de aptitud física, una evaluación médica y dental, una evaluación psicológica y, finalmente, una investigación sobre su pasado y una investigación social (punto 9.1 del Aviso n.º 4/2023). De aprobar todas estas etapas, los candidatos fueron convocados para su inclusión en el PMDF y su inscripción en el curso de formación para personal alistado (punto 17.12 del Aviso n.º 4/2023).

Todavía en la primera fase, para tener sus ensayos corregidos, los candidatos debían: alcanzar una puntuación mínima del 60% en la prueba objetiva – 48 puntos sobre un total de 80 –; y no obtener una puntuación igual a cero en la legislación portuguesa o específica aplicada al PMDF (ítem 9.4 del Aviso n.º 4/2023).

Además de estas notas de corte, se previó un límite en el número de pruebas de ensayo a corregir (artículo 12.13 del Aviso n.º 4/2023):

Tabla 2: Número de pruebas de ensayo a corregir

Posición	Calificación máxima por corrección del ensayo: amplia competencia	Puntuación máxima por corrección del ensayo: negros
Soldado	3.780	945
Soldada	420	105

Fuente: elaborado por el autor, 2025.

Tras la publicación de las puntuaciones de las pruebas objetivas, solo 2573 hombres alcanzaron la puntuación mínima para la calificación de sus ensayos. Entre las candidatas, se produjo la situación contraria, ya que 988 cumplieron con este requisito, una cifra muy superior a la que inicialmente se esperaba calificar.

La PMDF decidió entonces, mediante la Edital n.º 74/2023, ajustar la calificación de corte, lo cual se interpretó rápidamente como una maniobra para permitir la clasificación de un mayor número de

hombres para la siguiente etapa. El punto 9.4 de la Notificación ahora tiene la siguiente redacción (énfasis nuestro):

9.4 Para aprobar la prueba objetiva, el candidato deberá, además de no ser eliminado por otros criterios establecidos en esta Convocatoria: a) obtener al menos el 60% de la puntuación máxima posible en la prueba objetiva, o 48 puntos. En caso de anulación de preguntas, se aplicará un ajuste proporcional a la baja de la puntuación mínima para aprobar y, en consecuencia, del número mínimo de preguntas para aprobar. (Distrito Federal, 2023)

Las candidatas se organizaron entonces y formaron el Comité de Mujeres Aprobadas en el Concurso del PMDF, con el objetivo de cuestionar la constitucionalidad del límite establecido por la Ley n° 9.713/1998.

Como resultado directo de esta movilización, el Partido de los Trabajadores (PT) presentó, en agosto de 2023, la ADI 7.433 contra la disposición de la Ley n° 9.713/1998, que limitaba la participación de las mujeres en las filas del PMDF a un máximo del 10%.

La principal reclamación del PT fue la inconstitucionalidad material del artículo 4 de la Ley 9.713/1998, al violar los artículos 5, *caput*, I, 7, XXX y 39, § 3, todos de la Constitución Federal. En resumen, el partido argumentó que los criterios de ingreso a la carrera policial eran discriminatorios, arbitrarios y misóginos. La reclamación inicial afirma que la idea arcaica y prejuiciosa de que la policía debe tener una fuerza predominantemente masculina y fuerte ignora por completo el hecho de que las fuerzas de seguridad actualmente disponen de vehículos, equipos, armas y técnicas de inmovilización y desorientación capaces de neutralizar a otro ser humano con un mínimo esfuerzo.

El ministro Cristiano Zanin, designado relator, recabó, entre otros datos, información de la Cámara de Diputados y del Senado Federal, cámaras que aprobaron el diploma legal cuya disposición seguía siendo impugnada. Tras recibir la información inicial, otorgó una medida cautelar *ad referendum*, para suspender el concurso hasta tanto se analice la solicitud de medida cautelar –suspender los efectos del art. 4– formulada en la petición inicial, incluso impedir la publicación de resultados, provisionales o definitivos, y la convocatoria a nuevas fases del concurso.

Tras una audiencia de conciliación, cuyo mecanismo y resultados se analizarán en el punto 4, se reanudó el concurso. Al mes siguiente, la disposición impugnada fue derogada por la Ley n° 14.724/2023. Aun así, en cuanto al fondo, el Tribunal, por mayoría, falló a favor de la solicitud de inconstitucionalidad del artículo 4 y, por extensión, del párrafo único de la Ley n° 9.713/1998, presentada en la acción directa. Se decidió modular los efectos para proteger los concursos ya concluidos, de modo que la decisión surtiera efectos *ex nunc* sólo cubre las competencias en curso y futuras, por seguridad jurídica e interés social.

3. Manifestaciones de las Casas Legislativas

Para comprender mejor el diálogo entre los Poderes Legislativo y Judicial de la República en este caso, analizaremos ahora cómo se expresaron los equipos jurídicos del Senado Federal y de la Cámara de Diputados en sus informaciones procesales.

3.1 Senado Federal

El Senado Federal dictaminó la destitución de la ADI. En resumen, argumentó que la injerencia del Poder Judicial en las funciones propias del Poder Legislativo solo puede tolerarse en casos excepcionales y constitucionalmente permitidos, lo cual no ocurrió en este caso.

La información explicó que, desde un principio, la norma impugnada tenía precisamente el objetivo opuesto: reducir la discriminación contra las mujeres en la PMDF. Esta norma se había diseñado para promover la unificación del personal masculino y femenino de la PMDF. En este contexto, para garantizar el respeto de la igualdad constitucional entre los sexos, con la participación inequívoca de las mujeres en el Estado Mayor, se estableció un número obligatorio para la admisión de mujeres policías. La opción de establecer un máximo de una mujer por cada diez hombres en la plantilla, añadió el Departamento Jurídico del Senado, se consideró apropiada en aquel momento debido a las características específicas del trabajo policial.

Reconociendo que la sociedad había evolucionado para reconocer más ampliamente el alcance de la igualdad entre hombres y mujeres y que la proporción entre empleados mujeres y hombres hoy debería ser diferente de lo que antes se creía correcto, el Departamento Jurídico del Senado argumentó que el STF debería aplicar la técnica de decisión conocida como inconstitucionalidad progresiva en el tiempo o declaración de ley aún constitucional e instar al Congreso Nacional a proceder a la actualización normativa.

También se añadió que, en los dos años previos a la preparación de la información, se presentaron tres proyectos de ley en la Cámara de Diputados con el objetivo de modificar la proporción de personal femenino y masculino en el PMDF. Dos de estos proyectos se encontraban en trámite regular en el Congreso Nacional, y solicitar la aprobación de un nuevo texto legal sería la vía adecuada para que el solicitante abordara la cuestión. Con este argumento de que el Poder Legislativo sería el foro adecuado para abordar la solución de la norma discriminatoria, el Senado Federal también alegó que, una vez declarada la inconstitucionalidad, se generaría un vacío regulatorio y, en consecuencia, un escenario de inseguridad jurídica.

Tres observaciones parecen relevantes respecto de la declaración del Senado Federal: la primera se refiere a la inconstitucionalidad progresiva en el tiempo o a la declaración de una ley que todavía es constitucional.

En una investigación de maestría realizada en 2009 en la Universidad de São Paulo, titulada "Mujeres en la Policía Militar del Estado de São Paulo: el difícil cambio de paradigma", se detectó cierta falta de criterios que legitimaran la cláusula de barrera en esa realidad (Barreiras, 2009). Sin embargo, en aquel momento, en la literatura sobre mujeres en la Policía Militar Brasileña de las diversas unidades de la federación, se constató un gran silencio sobre la inconstitucionalidad de las cláusulas de barrera.

Este silencio es una de las señales de que, en el tiempo transcurrido entre la creación de la ley (1998) y la sentencia de inconstitucionalidad de su artículo 4 (2024), el alcance interpretativo de las normas constitucionales relacionadas con la igualdad de género se ha ampliado. Los logros de las minorías son progresivos a lo largo del tiempo. Dependen de un proceso de maduración de los más diversos tomadores de decisiones involucrados e implican cambios profundos en la sociedad. Como resultado, el alcance de los textos normativos está cambiando gradualmente, aunque sus términos permanecen intactos. Hoy, finalmente, es fácil ver que una norma que prevé una carrera con, proporcionalmente, 90 vacantes para hombres y 10 para mujeres, sin justificaciones concretas del motivo de la discriminación, es inconstitucional. En la década de 1990, el alcance de la regla de igualdad entre hombres y mujeres era, posiblemente, diferente, más restringido.

Este fenómeno tiene implicaciones para el control constitucional. La evolución interpretativa en el ámbito del control constitucional puede implicar la censura de preceptos previamente considerados compatibles con el orden constitucional (Mendes; Gonet, 2020). De ahí la importancia de discutir los efectos de la declaración de inconstitucionalidad en cada caso. De hecho, existen casos como este en

los que las normas aún pueden considerarse constitucionales, pero en proceso de volverse inconstitucionales, es decir, en una situación transitoria¹. Algunos autores señalan que los cambios fácticos son fundamentales para caracterizar la hipótesis de un proceso de inconstitucionalización (Mendes; Gonet, 2020). Otros, al abordar este fenómeno de la norma “aún constitucional”, señalan que “no solo la transformación de los hechos, sino también la de los valores y la comprensión general de la propia ley pueden llevar a la declaración de inconstitucionalidad de una norma previamente considerada constitucional” (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2019, p.1292). El hecho es que, independientemente de una u otra opinión, la consecuencia en este caso es la misma. Al momento de la presentación de la ADI 7.433, ya no existía ningún contexto fáctico ni constitucional que sustentara la tesis de que la norma seguía siendo constitucional. Por lo tanto, en la ADI 7.433, la solución fue modular los efectos de la declaración de inconstitucionalidad.

La segunda observación respecto a la declaración del Departamento Jurídico del Senado se refiere al tiempo que rige el proceso legislativo, que no siempre coincide con las demandas urgentes de la ciudadanía. Si bien es cierto que la diputada Erika Kokay, miembro del propio Partido de los Trabajadores, presentó el Proyecto de Ley n.º 3.408/2012 con el objetivo de modificar el porcentaje de mujeres en el PMDF, no pasa desapercibido que solo siete años después de su presentación, el proyecto recibió un dictamen —de hecho, por su inconstitucionalidad e ilegalidad— de la Comisión de Constitución, Justicia y de Ciudadanía. En cuanto al segundo proyecto de ley mencionado en la declaración del Senado —el Proyecto de Ley n.º 1.203/2023, del diputado Pedro Aihara—, dos años después de su presentación, solo había pasado por una de las tres comisiones que debían examinarlo.

Esto no pretende criticar la dinámica legislativa de la Cámara de Diputados, que exige debates, que depende en gran medida de las prioridades del escenario nacional y del momento político, y que implica procesar una extensa lista de proyectos anualmente². La intención es simplemente destacar que, ante un problema específico como el visto en la competencia del PMDF en 2023 —es decir, el rechazo de las mujeres con puntajes altos y la flexibilización de los criterios para garantizar la progresión de los hombres en las etapas de la competencia—, la vía judicial, con sus recursos preliminares, suele ser más adecuada que la vía legislativa. En este caso específico, la disposición legislativa terminó anticipando la jurisdiccional, pero, además de que esta no es la regla, se cree que la repentina resolución del problema en el Congreso Nacional solo ocurrió porque la vía judicial se había activado y dio señales de que, en ese ámbito, la regla pronto sería considerada incompatible con el orden constitucional.

Argumentar, como lo hizo el equipo jurídico del Senado, que el Partido de los Trabajadores, por tener representación en el Congreso Nacional y estar alineado con la Presidencia de la República, debió optar por la vía legislativa, equivale a suprimir su capacidad de postular en esta acción constitucional.

El derecho a presentar una ADI por parte de los partidos políticos con representación en el Congreso Nacional fue una opción expresa del legislador constituyente de 1988 con el fin de garantizar derechos, especialmente para grupos en cierta medida desfavorecidos. «Existe, por lo tanto, una

¹ Este instituto se creó en Alemania en la década de 1960, a raíz de leyes electorales que quedaron obsoletas debido al cambio en el número de votantes en cada distrito. En Brasil, ejemplos de la aplicación de esta inconstitucionalidad sobrevenida debido a cambios en las circunstancias fácticas incluyen casos relacionados con la dificultad para equipar las Defensorías Públicas (HC 70514 Rio Grande do Sul) y cambios en los datos socioeconómicos utilizados como criterios para la distribución del Fondo de Participación Estatal (ADI 875/Rio Grande do Sul, ADI 1987/Mato Grosso y Goiás, ADI 3243/Mato Grosso y ADI 2727/Mato Grosso do Sul).

² En 2023 se presentaron más de 5 mil proyectos de ley, y en 2024 más de 4 mil.

comprensión muy amplia de la llamada defensa de la minoría en el ámbito de la jurisdicción constitucional» (Mendes; Gonet, 2020, p.1341). No hay razón para impedir que los partidos políticos, en casos en que un grupo minoritario de ciudadanos necesite brindar un alivio rápido, utilicen la vía judicial con sus herramientas cautelares y compositivas.

El partido político es, de hecho, el medio por excelencia para consolidar la democracia representativa y su legitimidad para proponer una ADI está relacionada precisamente con el hecho de que el grupo tiene algún representante activo en el Parlamento —y, en el sistema brasileño, solo puede ser uno—. De hecho, esta legitimidad es tan amplia que ninguna restricción jurisprudencial derivada del vínculo de relevancia temática recae sobre los partidos (Sarlet; Marinoni; Mitidiero, 2019, p.1149), es decir, no es necesario que el tema debatido en la ADI esté conectado a las líneas programáticas del partido. Se trata, por tanto, de una legitimidad universal, irrestricta, que surge de los propios fines institucionales que justifican la existencia de los partidos políticos y del deseo del constituyente brasileño de preservar la acción jurisdiccional abstracta de las corrientes minoritarias en el Parlamento (Bulos, 2023, p.168).

La tercera observación se refiere al carácter innecesario de la norma infraconstitucional. La idea de que declarar la inconstitucionalidad de la disposición crearía un vacío normativo no resiste un análisis más profundo. La declaración de inconstitucionalidad del artículo 4 resultaría —y de hecho resultó— de su conflicto con principios y mandatos normativos de rango constitucional que serían directamente aplicables al caso específico. Al establecer que todos son iguales ante la ley, sin distinción de ninguna naturaleza y, más específicamente, que hombres y mujeres son iguales en derechos y obligaciones, el artículo 5, apartado I, de la Constitución, norma de plena eficacia, tiene una aplicabilidad directa, inmediata y plena (Silva, 1999).

Un razonamiento similar se aplica a la prohibición de los criterios de admisión basados en el sexo, consagrada en el art. 7, XXX, y replicada en el art. 39 de la Constitución. En este caso, el texto constitucional establece, en el art. 39, § 3, que, en el caso de los funcionarios que ocupen un cargo público, la ley puede establecer requisitos de admisión diferenciados cuando la naturaleza del puesto así lo requiera. En este caso, nos encontramos ante una norma de eficacia limitada. El mandato constitucional es directa e inmediatamente aplicable. Sin embargo, puede no ser plenamente aplicable si existe una ley restrictiva (Silva, 1999). La ley que imponía requisitos diferenciados existía y se basaba en criterios completamente arbitrarios, o, mejor dicho, solo imponía la diferencia cuantitativa de los puestos sin justificación alguna. Su eliminación del mundo jurídico fue beneficiosa y permitió que el mandato general de igualdad se aplicara plenamente.

En casos como este, en que la elocuencia constitucional de las garantías no dejó espacio para hablar de un vacío normativo, lo que tiene el potencial de crear incertidumbre jurídica nunca es el silencio del legislador infraconstitucional, sino el alboroto creado por mandatos jurídicos que contradicen los dictados de la ley suprema.

3.2 Cámara de Diputados

El Departamento Jurídico de la Cámara de Diputados, a su vez, adoptó una postura muy distinta en su escrito. Se limitó a informar sobre el procedimiento de aprobación de la Ley N.º 9.713/1998. Explicó que el Poder Ejecutivo presentó el texto de la ley al Congreso Nacional para su consideración en abril de 1996. El relator designado, el diputado Luciano Pizzatto, entre otros argumentos, afirmó que la intención del Ministerio de Justicia al proponer el texto era remediar las injusticias derivadas de la existencia de cuerpos policiales separados. En aquel momento, los cuerpos policiales militares

femeninos, ya fueran oficiales o soldadas rasas, eran mucho menores en relación con los cuerpos policiales masculinos. En consecuencia, sus integrantes sufrieron pérdidas significativas en su tiempo de ascenso. Respecto a la limitación de vacantes al 10%, el ministro solo habría informado, sin justificación adicional, que, al igual que en otras corporaciones, se había establecido la proporción de una policía militar femenina por cada grupo de diez policías militares masculinos.

En cuanto a la duplicación de personal, tema central del Proyecto de Ley nº 1.803/1996 – que dio origen a la Ley nº 9.713/1998 –, el ponente entendió que

[...] sería inaceptable que se mantuviera una situación tan discriminatoria, perpetuándose y acumulándose las pérdidas sufridas por los policías militares en sus ascensos, las que, al final, terminan adquiriendo el carácter de discriminación salarial, en violación de los preceptos constitucionales que predicen la igualdad salarial para cargos con funciones iguales o similares.

El documento del Departamento Jurídico de la Cámara agregó que el texto fue aprobado de forma concluyente por la Comisión de Defensa Nacional y la Comisión de Constitución y Justicia y Redacción y luego enviado al Senado Federal.

La Cámara de Diputados no ha informado sobre el fondo de la acción. Analizar si esta práctica de centrarse más en el proceso legislativo es habitual en las declaraciones de esta Cámara en acciones constitucionales excede el alcance de este artículo. Lo cierto es que los departamentos jurídicos del Parlamento tienen la delicada tarea de proporcionar información sobre la constitucionalidad de las normas federales. Posicionarse a favor de una norma que presenta rasgos inconstitucionales o es contraria a una disposición aprobada por la propia Cámara no es una tarea que pueda llevarse a cabo sin complicaciones.

Dadas las dificultades e importancia de los temas involucrados —mujeres y seguridad pública—, nos parece acertada la elección del Departamento Jurídico de la Cámara en este caso. Informar sobre los detalles del proceso legislativo es más revelador para el público en general —incluido el departamento jurídico— de lo que asumirían los profesionales acostumbrados a la práctica parlamentaria, que aún es hermética para el público. En otras palabras, cuando el Congreso Nacional aprobó la ley, consideró que se ajustaba al régimen constitucional vigente, y es relevante describir los detalles de esta actividad legislativa. La información cumplió satisfactoriamente esta función.

La tarea legislativa, sin embargo, no es exhaustiva en sí misma ni se confunde con la del Poder Judicial. En tiempos de intenso debate sobre los límites del activismo judicial, la controversia sobre hasta qué punto el Poder Judicial debe interferir en las demás ramas del gobierno resulta compleja. Sin embargo, en el caso de la cláusula que prohíbe a las mujeres servir en la policía, esta controversia no tiene cabida.

La postura activista judicial se manifiesta a través de diferentes conductas, entre las que se incluyen: la aplicación directa de la Constitución a situaciones no expresamente contempladas en su texto e independientemente de la opinión del legislador; la declaración de inconstitucionalidad de actos normativos con base en criterios menos estrictos que los de violación flagrante de la Constitución; y la imposición de conductas o abstenciones al Poder Público, especialmente en materia de políticas públicas (Barroso, 2009).

Una cosa es que el Tribunal Supremo amplíe el alcance de la Constitución y ocupe espacios de los Poderes relacionados, transformándose en un verdadero legislador positivo (Moraes, 2019). Otra muy distinta es que el STF promueva el diálogo entre los Poderes y garantice el cumplimiento del texto literal de la Constitución sobre igualdad de género, aprobado por los representantes del pueblo.

4. Conciliación

Como se mencionó previamente, en el procedimiento ADI 7.433, se celebró una audiencia de conciliación en octubre de 2023. Estuvieron presentes representantes del Ministerio Público Federal, la Advocacia General de la Unión (AGU), la Procuraduría General del Distrito Federal, la Policía Militar del Distrito Federal, el Partido de los Trabajadores y la Secretaría de Justicia y Seguridad Pública. Las partes acordaron que, dada la probabilidad de inconstitucionalidad, el proceso de selección en curso, que se encontraba suspendido en ese momento, podría continuar en las etapas restantes pendientes, siempre que se excluyera la cláusula de barrera. Se acordó que se elaboraría una lista amplia de candidatos para asegurar que el resultado de la fase de clasificación no fuera inferior al 10% de candidatas. Las partes se comprometieron a realizar esfuerzos para garantizar que los candidatos aprobados fueran acogidos en la institución con todas sus especificidades.

Al aprobar el acuerdo, el ministro informante Cristiano Zanin precisó que, pese a que en la conciliación se acordó continuar con ese concurso, la ADI debe continuar para que pueda ser tramitada y juzgada definitivamente.

Al analizar las iniciativas de conciliación en el STF, Correia Neto (2025) explica que el primer acuerdo aprobado por el Pleno del STF, en un proceso objetivo, fue probablemente el alcanzado en la Demanda de Incumplimiento de un Precepto Fundamental (*Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental*, ADPF) 165, en 2018, en la que se discutieron las pérdidas debidas a las depuraciones inflacionarias de los planes Bresser, Verão y Collor 2. Desde entonces, los casos se han vuelto más numerosos y el Tribunal ha visto cómo las unidades que tratan este tema adquieren contornos institucionales más precisos. El Centro de Resolución Consensual de Conflictos (Nusol) es actualmente la unidad del STF responsable de apoyar a las oficinas en la búsqueda e implementación de soluciones consensuadas a los conflictos. Los resultados de la práctica de composición constitucional son numéricamente significativos y no es raro que el proceso de conciliación resulte en la presentación de propuestas de cambios regulatorios al Poder Ejecutivo o al Congreso Nacional, incluso con el establecimiento de plazos.

No existía tal recomendación en el acuerdo para el ADI 7.433. Sin embargo, un mes después de la conciliación, la disposición impugnada fue revocada por iniciativa de los poderes Ejecutivo y Legislativo. Este cambio legislativo puede considerarse un reflejo positivo, aunque indeseable, del mecanismo de composición constitucional. De hecho, los acuerdos en materia constitucional constituyen una mejora digna de elogio y una vía para la construcción de consenso interinstitucional en casos difíciles (Correia Neto, 2025).

Tras la firma y aprobación del acuerdo en la ADI 7.433, se firmaron otras conciliaciones con la misma temática en las ADI 7.483 (RJ), 7.486 (PA) y 7.487 (MT). Las cláusulas de barrera previstas en diferentes leyes estatales tuvieron que ser excluidas de los concursos públicos para que pudieran continuar. Tras la presentación de la ADI 7.433, la Procuraduría General de la República presentó al menos 17 ADI³ ante el STF contra las leyes estatales que establecían porcentajes para el ingreso de mujeres a la Policía Militar y al Cuerpo de Bomberos.

³ IDA 7.479 (Tocantins); ADI 7.480 (Sergipe); ADI 7.481 (Santa Catarina); ADI 7.482 (Roraima); ADI 7.483 (Río de Janeiro); ADI 7.484 (Piauí); ADI 7.485 (Paraíba); ADI 7.486 (Pará); ADI 7.487 (Mato Grosso); ADI 7.488 (Minas Gerais); ADI 7.489 (Maranhão); ADI 7.490 (Goiás); ADI 7.491 (Ceará); ADI 7.492 (Amazonas); ADI 7.556 (Rondonia); ADI 7.557 (acres); ADI 7.558 (Bahía).

Es interesante notar que en Brasil se celebraban anualmente concursos para oficiales de la policía militar con cláusulas de barrera. La movilización de los candidatos del PMDF, especialmente tras la maniobra de convocatoria pública para reducir los puntajes de corte, y la acción de un partido político ante el STF, sirvieron entonces de detonante para revelar la inconstitucionalidad de diversas normas estatales en todo el país.

5. Revocación de la norma impugnada

Como se mencionó previamente, una vez firmado y aprobado el acuerdo en la ADI 7.433, el Poder Legislativo derogó la disposición impugnada mediante la aprobación de la Ley n.º 14.724/2023. La eliminación de dicho artículo del ámbito regulatorio se produjo de forma peculiar. El Proyecto de Ley n.º 4.426/2023, origen de la ley derogatoria, fue presentado por el Poder Ejecutivo. Originalmente, establecía el Programa de Control de Colas de la Seguridad Social y preveía la transformación de los puestos permanentes vacantes en el Poder Ejecutivo federal. Durante su tramitación, recibió enmiendas que resultaron en un texto mucho más amplio. Durante los debates en el Pleno de la Cámara de Diputados, el diputado Carlos Jordy incluso utilizó el término "ensalada de frutas" para referirse al proyecto de ley modificado. Además de los temas originales, el nuevo proyecto reguló, entre otros asuntos, la ampliación de los contratos de personal de la Fundación Nacional de los Pueblos Indígenas (Funai), la concesión de aumentos salariales para policías y bomberos del Distrito Federal y la revocación de la cláusula de barrera a la participación femenina en esas corporaciones militares.

Sobre el asunto aquí analizado, el ponente, diputado André Figueiredo, se expresó en los siguientes términos:

Una última sugerencia que incluimos en el proyecto de ley fue la derogación del obsoleto artículo 4 de la Ley 9.713 de 1998, con el fin de garantizar la igualdad de trato entre hombres y mujeres que aprueben los exámenes de ingreso a la Policía Militar del Distrito Federal. Limitar el número de vacantes a tan solo el 10 % del personal de cada grupo del PMDF para mujeres las pone en desventaja, ya que incluso las mujeres con un buen desempeño en el examen serán ignoradas debido a esta limitación obsoleta e injustificada.⁴

La cuestión de la disparidad entre las calificaciones de hombres y mujeres se destacó en los argumentos del caso, tanto en la vía judicial como en la legislativa. Sin embargo, la cuestión de las calificaciones ni siquiera debería destacarse en el debate. Hay un punto central y perjudicial: la igualdad de derechos entre hombres y mujeres. Todos, hombres y mujeres, necesitan buenas calificaciones para acceder a la función pública. Utilizar argumentos vinculados a las calificaciones de las candidatas podría llevar a la idea de que la igualdad de derechos entre hombres y mujeres depende de la prueba previa de la capacidad femenina, en un retorno distópico al razonamiento de cuando las mujeres apenas comenzaban a ocupar la esfera pública. El ponente habla del anacronismo de la limitación, y tiene razón. No menos inoportuno es el recurso argumentativo que utiliza las calificaciones de las candidatas como requisito para garantizar la igualdad de acceso, y que nos recuerda las palabras —casi un siglo atrás— de Carlota de Queiroz, la primera diputada federal de Brasil, en su discurso inaugural en el Pleno el 13 de marzo de 1934:

Porque nosotras, las mujeres, debemos tener siempre presente que fue por decisión de los hombres que obtuvimos el derecho al voto. Y si nos tratan así hoy, es porque las mujeres

⁴ Nota abreviada de la 194.ª Sesión del 1.er Período Legislativo Ordinario de la 57.ª Legislatura, celebrada el 4/10/2023. Disponible en: <https://escriba.camara.leg.br/escriba-servicosweb/html/70359>. Consultado el 7 de marzo de 2025.

brasileñas ya han demostrado su valor y lo que son capaces de hacer por su pueblo. (Queiroz, 1934, p.4)

Dejando de lado por ahora la cuestión de los argumentos, lo cierto es que la disposición del art. 4 de la Ley 9.713/1998 fue revocada el 14 de noviembre de 2023. Cuando se juzgaron los méritos de la ADI 7433 en mayo de 2024, el voto del ponente, el ministro Cristiano Zanin, quien reconoció la inconstitucionalidad de la disposición, resultó vencedor, como ya se ha señalado. La dinámica, previa a la sentencia, de la aprobación de una norma revocatoria por parte del Congreso Nacional no se mencionó, ni en el informe ni en el voto vencedor.

Sin embargo, debido a esta acción del Congreso Nacional, el Juez André Mendonça emitió un voto disidente en el sentido de la consiguiente pérdida del propósito de la ADI. El voto disidente destacó que los Poderes Legislativo y Ejecutivo habían demostrado, con la aprobación de la Ley n.º 14.724/2023, que estaban atentos a los debates desarrollados en el ámbito de dicha acción directa y que estaban imbuidos de una clara y manifiesta intención de establecer nuevos estándares de protección a favor de las mujeres policías. Por lo tanto, habían reajustado el alcance de la protección normativa que, según lo establecido por la disposición previamente vigente, se había convertido en un mandato anacrónico, obsoleto e insuficiente. Al no verificarse la intención del Poder Legislativo de eludir la jurisdicción constitucional, la revocación del acto normativo impugnado perjudicaría, en opinión del Juez André Mendonça, y de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, la sentencia de la acción directa.

Si bien el juez Nunes Marques coincidió con la opinión discrepante, no consta debate alguno con los demás miembros del Tribunal sobre la circunstancia de que la disposición objeto de la sentencia ya hubiera sido revocada. El hecho de que se tratara de una sesión de juicio virtual pudo haber contribuido a esta dinámica de escaso intercambio entre los jueces. En cualquier caso, el STF abordó el fondo del asunto y desestimó la cláusula de barrera, utilizando el argumento central de que la República Federativa del Brasil se posiciona en el texto constitucional de forma contraria al prejuicio, ya sea por origen, raza, color, edad o sexo, y otras formas de discriminación.

6. Aspectos criminológicos de las mujeres en las policías

Junto con los argumentos constitucionales sobre la igualdad entre hombres y mujeres, gran parte de la literatura criminológica argumenta que la incorporación de mujeres a las fuerzas policiales tiene el potencial de impulsar la deconstrucción del paradigma hegemónico de valorización de la virilidad y, en consecuencia, de la violencia en estas instituciones. Por lo tanto, conviene repasar brevemente la historia de las mujeres en la policía.

Hasta el siglo XIX, no había cabida para las mujeres en la policía. Entre 1903 y 1905, la policía alemana empezó a emplear mujeres. Eran las principales responsables de combatir la prostitución. Al mismo tiempo, se iniciaban experimentos similares en otras partes del mundo. En inglés (Myers, 1995), se utiliza el término «*municipal mothers*» para referirse a estas primeras mujeres policía, generalmente mujeres de clase media-alta que deseaban, sobre todo, cuidar de aquellas cuyo estilo de vida requería cierta disciplina.

En Inglaterra, fuente de inspiración para la policía moderna, se formó un grupo de mujeres policías voluntarias: Mujeres Policía Voluntarios para cuidar el área metropolitana de Londres en 1914, dada la escasez de hombres debido a la Primera Guerra Mundial. Se argumentaba que las mujeres realizaban estas acciones "grotescas" debido a los tiempos de guerra inusuales (Allen, 1973, p.12).

En Estados Unidos, muchas mujeres de clase media se unieron a la policía durante la Segunda Guerra Mundial. Inicialmente, el trabajo con niños y otras mujeres era una prioridad. A partir de la década de 1960, el ámbito laboral comenzó a cambiar, ya que las nuevas mujeres policía no se ajustaban a las limitaciones de un determinado ámbito social; muchos hombres habían fallecido o se habían jubilado después de la guerra, lo que generó escasez de mano de obra; y varios disturbios y conflictos surgieron a raíz de los movimientos por los derechos civiles, ante los cuales la respuesta policial, predominantemente masculina, a menudo estuvo impregnada de brutalidad (Martin; Jurik, 2007).

En 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó, mediante la Resolución 34/169, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley. El documento expresa una clara preocupación por el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales de todas las personas, sin distinción alguna. El texto también expresa la idea de que la forma en que se llevan a cabo las actividades policiales tiene un impacto inmediato en la calidad de vida de la población. Para abordar estas cuestiones, se sugiere que los organismos policiales sean representativos de la población a la que protegen.

En ese mismo año, se creó la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer – que sólo sería promulgada en Brasil mediante el Decreto nº 4.377/2002, en cuyo art. 11 los países signatarios se comprometieron a adoptar medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en la esfera del empleo, especialmente estrategias que dieran a las mujeres las mismas oportunidades de empleo que a los hombres, con la adopción de criterios de selección equivalentes.

Ante este escenario, la situación de las mujeres en la policía empezó a cambiar significativamente en la década de 1970. Muchas instituciones policiales modificaron sus criterios de selección y ascensos, eliminando o adaptando algunos requisitos que impedían el ingreso de las mujeres, como los límites mínimos de altura y peso; estrictas pruebas de aptitud física que valoraban la fuerza en la parte superior del cuerpo –brazos, espalda, pecho, hombros– (Martin; Jurik, 2007); y exámenes orales generalmente realizados por policías varones que no dudaban en hacer preguntas discriminatorias a las candidatas (Wells; Alt, 2005).

En Brasil, la Policía Militar del Estado de São Paulo (PMESP) admitió a mujeres en sus filas antes que a cualquier otra institución militar. En 1947, indignada por el desastroso estado del transporte público en la capital, la población se armó con palos y piedras y comenzó a apedrear y quemar autobuses y tranvías. El episodio, conocido como la “Avería de Tranvías y Autobuses” (Duarte, 2005), llevó al secretario de Seguridad Pública, Flodoardo Maia, a lanzar la campaña “Amigos de la Policía Municipal”, para que los agentes seleccionaran a ciudadanos “idóneos y capaces” para colaborar en las labores policiales a modo de prueba. Algunas mujeres pertenecientes al Movimiento Político de Mujeres se unieron y participaron en la campaña. El hecho de que las mujeres se unieran al movimiento fue en sí mismo simbólico, pues demostraba el deseo que algunas mujeres tenían, incluso en aquella época, de participar en la vida pública, ayudar a la población y asistir en la labor policial.

A principios de la década de 1950, con el aumento de la delincuencia juvenil y la prostitución, especialmente entre mujeres jóvenes, cobraron impulso los debates sobre la creación de una fuerza policial femenina en ese estado. En aquel entonces, la Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo contaba con una unidad llamada Centro de Debates, cuyo departamento de mujeres encargó a la profesora Esther de Figueiredo Ferraz que estudiara el tema. Ferraz estaba convencida de la

necesidad de la participación de las mujeres, pero solo en ciertas áreas de la actividad policial. Reflejando, junto con el espíritu pionero, el pensamiento característico de su época, afirmó:

Lo que debe investigarse es si la policía necesita a las mujeres. Si hay espacio para la colaboración femenina en la multifacética y compleja actividad policial, ya sea preventiva o represiva. Si existen puestos en los que esta colaboración, dadas las cualidades específicas que caracterizan al sexo débil, resulta útil o incluso indispensable. Si el interés público se beneficia de la presencia de mujeres en la policía, siempre que se les asignen funciones compatibles con sus habilidades y capacidades. (Ferraz, 1955, pp.36 y ss.)

La profesora añadió que las responsabilidades de las mujeres en la policía deben ser, sobre todo, asistenciales, sociales y preventivas. Las tareas represivas y coercitivas, «poco adecuadas para la verdadera personalidad femenina», deben seguir siendo responsabilidad de los hombres.

El estado de São Paulo instituyó entonces, mediante el Decreto n.º 24.548/1955, un cuerpo de policía femenino dentro de la entonces Guardia Civil (la Policía Militar aún no existía). La ley normativa explicaba que las mujeres podían acceder a ciertos puestos porque su capacidad había sido demostrada y comprobada. El texto no afirmaba que fuera injusto haber excluido a las mujeres de numerosas actividades de la vida pública durante tanto tiempo, sino que solo ahora, tras haber demostrado su capacidad igual a la de los hombres, tenía sentido permitirles incorporarse a la policía.

Este razonamiento coincide con el pensamiento de Bourdieu (2002), quien nos enseña sobre la necesidad innecesaria de justificar la cosmovisión androcéntrica, considerada neutral ⁵. Lo que siempre es necesario es justificar los cambios en el patrón hegemónico, es decir, explicar por qué queremos dar a las mujeres la oportunidad de hacer algo que nunca se les ha permitido.

Según el decreto, se consideraba que las mujeres tenían una “formación psicológica peculiar”, lo que hacía que su desempeño fuera efectivo y ventajoso en algunas áreas de la actividad policial, especialmente aquellas que involucraban a menores u otras mujeres. Estos rasgos psicológicos femeninos se utilizarán repetidamente en discursos, literatura y legislación con respecto al empleo de mujeres en la fuerza policial. Sin embargo, en muchas ocasiones en que se mencionan características psicológicas femeninas, no hay mayor explicación sobre qué son exactamente. No se cita ningún estudio psicológico como fuente. Por lo tanto, el término “formación psicológica peculiar” termina siendo adoptado como una justificación para el ingreso de mujeres en la fuerza policial sin que haya un consenso sobre su contenido exacto, de la misma manera que la proporción de una mujer por cada diez hombres no se justificará más adelante.

Después de un período de cuatro años, considerado experimental por el gobierno paulista, la Ley n.º 5.235/1959 consolidó la institución de la policía ejercida por mujeres y creó la Policía Femenina, que sería responsable de investigar y prevenir los delitos y prestar asistencia, especialmente las relacionadas con la protección de los menores y de la mujer.

Nuestras primeras mujeres policías asumieron, por lo tanto, un rol relativamente similar al de las “madres municipales” estadounidenses de principios del siglo XX. Eran seleccionadas entre mujeres

⁵ Pierre Bourdieu explica que la división de las cosas y actividades según la oposición entre masculino y femenino es arbitraria y forma parte de un sistema de oposiciones homólogas que incluye alto/bajo, arriba/abajo, delante/detrás, derecha/izquierda, recto/curvo (y falso), seco/húmedo, duro/blando, templado/soso, afuera (público)/adentro (privado). Estos esquemas de pensamiento, de aplicación universal, registran las diferencias como si la primera característica de estos pares fuera natural, objetiva y evidentemente masculina, en oposición a la segunda característica, femenina. La fuerza del orden masculino es evidente en el hecho de que dispensa justificación: la visión androcéntrica se impone como neutral y no necesita ser enunciada en discursos que pretendan legitimarla.

con estudios superiores y de familias acomodadas. En lugar de armas, llevaban un bolso, que formaba parte de su uniforme. Ayudaban a las personas sin hogar que ocasionalmente recurrían a ellas y siempre se ocupaban de problemas relacionados con menores y prostitución.

La participación de las mujeres en la policía militar brasileña sólo fue reglamentada a nivel nacional el 16 de junio de 1977, mediante orden del Estado Mayor del Ejército.

En las actividades policiales habituales, existen importantes dificultades para abordar eficazmente a menores delincuentes o abandonados y a mujeres involucradas en delitos. Para atender este ámbito de la actividad policial y también ciertas relaciones con un público específico, en interés de la Corporación, si se considera conveniente, es posible dotar a la Policía Militar de agentes femeninas. (Soares; Musumeci, 2005, p.28)

En el Distrito Federal, el primer grupo de mujeres fue admitido en 1983. Las mujeres solo eran admitidas si la fuerza policial lo consideraba apropiado, siempre con cláusulas que limitaban el número de personal y en grupos de personal separados del original, que pertenecía a los hombres. Con el paso de las décadas, el movimiento para unificar los grupos comenzó a tomar forma gradualmente, y este fue quizás el primer logro generalizado de garantías entre las mujeres policías de diferentes unidades de la federación. La unificación de los grupos contribuyó a la reducción del paternalismo, implicó la posibilidad de que las mujeres trabajaran en igualdad de condiciones con sus colegas hombres y representó, para ellas, una oportunidad de alcanzar una mayor realización profesional, ya que el servicio desempeñado por los hombres era más diverso e integral en la fuerza (Cappelle, 2006; Calazans, 2003).

Aunque la fuerza policial estaba en gran medida unificada, persistían las cláusulas de barrera y la resistencia a la presencia de mujeres. Un problema central de esta desconfianza es el uso de la fuerza física. Egon Bittner (2003) explica que, con muy pocas excepciones, el trabajo policial generalmente implica hacer algo por alguien mediante un procedimiento en su contra. En otras palabras, el agente de policía se encuentra, en la mayoría de los casos, entre dos personas en conflicto, y surgen numerosas situaciones en las que es necesario usar la fuerza, ya sea para hacer cumplir la ley o para defenderse a sí mismo o a sus compañeros. La complejidad física femenina se utiliza entonces como factor de discriminación, aunque a menudo sin datos empíricos comprobados.

A pesar de ser una tarea prioritaria, la lucha contra la delincuencia no es la única misión de la policía. Dominique Monjardet (2003) estima que la lucha contra la delincuencia moviliza no más del 15% al 20% de la fuerza policial. La rutina del policía se ve consumida, la mayor parte del tiempo, por incidentes que distan mucho de las emocionantes y peligrosas actividades que la gente imagina o ve en las noticias.

Lorene Sandifer (2006) recopiló una serie de estudios que relacionan a las mujeres con el uso de la fuerza. Su conjunto de estudios nos permite afirmar que las mujeres, sin comprometer la eficiencia, son más propensas y capaces de ofrecer soluciones verbales, lo que puede beneficiar a los departamentos de policía y a la sociedad en general, especialmente en países como Brasil, donde el uso excesivo de la fuerza es un sello distintivo de tantas fuerzas policiales. Sandifer demostró que las mujeres policías representan un menor costo para sus instituciones porque no usan tanta fuerza como sus colegas hombres. Los incidentes en los que se ven involucradas resultan en incidentes con menor frecuencia. Esto significa que ya no existe un círculo vicioso: cuantos menos accidentes, menos policías se ausentan del trabajo, menos demandas por indemnizaciones se presentan contra las instituciones policiales y menos críticas a la policía. La buena labor policial, afirma Sandifer, no recae sobre nuestros hombros, sino sobre nuestras cabezas.

Cabe destacar algunos de los hallazgos señalados por Sandifer. Un estudio realizado por el Departamento de Policía Metropolitana del Distrito de Columbia en Estados Unidos evaluó dos grupos de policías: uno con 86 hombres novatos y otro con 86 mujeres novatas. El estudio reveló que las mujeres tienden a ser más efectivas en la prevención de la violencia y la desactivación de situaciones potencialmente violentas. Otro estudio estadounidense, publicado en 2003, reveló que el 1,6 % de las denuncias por uso excesivo de la fuerza fueron presentadas por mujeres policías, mientras que el 98,4 % se relacionaron con abusos cometidos por hombres policías. Por lo tanto, las mujeres estaban subrepresentadas en las denuncias, ya que, según un informe del año 2000, ocupaban el 13 % de los puestos policiales en ese país. Sandifer también comenta que los análisis habrían permitido concluir que, mientras que los hombres ven el trabajo policial como una actividad que implica control mediante la autoridad, sus colegas mujeres lo ven como un servicio público, lo que se traduciría en mejores relaciones con la población, una imagen más positiva de la institución y una mayor probabilidad de calmar situaciones potencialmente violentas. Las habilidades comunicativas habitualmente presentes en muchas mujeres serían decisivas en algunos encuentros con la ciudadanía.

El National Center for Women and Policing, el principal centro de investigación sobre mujeres policías, realizó una investigación que también demostró que las mujeres tienen menos probabilidades de verse involucradas en incidentes de uso excesivo de la fuerza (Lonsway; Wood, 2002). En este razonamiento, es importante no perder de vista las altas tasas de letalidad de varias fuerzas policiales militares brasileñas (Fórum, 2024a).

Al abordar otra ventaja de la actuación policial femenina y estudiar la creencia generalizada en Río de Janeiro de que las mujeres policías son menos corruptas que sus colegas hombres, Soares y Musumeci (2005) concluyeron que existe un círculo virtuoso en el que las expectativas se ven confirmadas por las prácticas que generan. Dado que las mujeres son percibidas como más honestas, al público le resulta difícil acercarse a ellas para proponer un acuerdo, y sus colegas las ven como poco fiables y cómplices de irregularidades. Por lo tanto, quienes las rodean adoptan comportamientos más cuidadosos y, como resultado, se produce una cierta ruptura en la reproducción automática de los códigos de corrupción.

Por lo tanto, existe una cantidad significativa de investigación que demuestra que las mujeres no solo son capaces de ejercer la policía —especialmente considerando la llegada de nuevas tecnologías, equipos, armas y técnicas capaces de neutralizar a otro ser humano con un mínimo esfuerzo, como bien se señaló en el ADI inicial—, sino que también pueden desempeñar un papel importante si tienen la sabiduría de emplear en la policía los rasgos que se les han atribuido socialmente y cooperan para romper un código de virilidad, violencia, corrupción e incluso descuido de su propia salud mental. Un riesgo aún presente, dado que todo lo relacionado con la fuerza física, el coraje, la valentía y la virilidad se valora enormemente en nuestras instituciones policiales, es que las mujeres, en busca del éxito profesional, sigan la tendencia de repetir lo que se ha hecho siempre, consolidando prácticas poco republicanas.

Por lo tanto, es crucial que el sistema educativo policial aproveche este momento histórico y replantee algunos de sus métodos y currículos. Queremos escuelas de policía que sean menos cuarteles y más espacios de debate, que incorporen y repliquen eficazmente, para toda la institución y para la sociedad, las nuevas visiones del mundo aportadas por un mayor número de mujeres. Necesitamos academias y cursos que adopten este repertorio de diálogo, resolución no violenta de conflictos, cumplimiento de las normas y buen servicio a la sociedad.

Este mismo sistema educativo debe promover debates sinceros, tanto internos como externos, sobre la idea de que los agentes de policía pasan gran parte de su día involucrados en enfrentamientos peligrosos. Porque, aunque los enfrentamientos no sean cotidianos, la imagen de la valentía y el coraje como atributos típicos de los agentes de policía no se deconstruye. Al contrario, suele fomentarse, incluso por su valor positivo en la sociedad en general. Esta construcción termina formando parte de la propia cultura policial, lo que dificulta la adopción de nuevos estilos de actuación policial basados más en el diálogo y la resolución de problemas para la población que en el uso de la fuerza.

Además, la criminología y las normas constitucionales demuestran que restringir las opciones de las mujeres policías a tareas asistenciales o administrativas no es una solución cuando el objetivo es, de hecho, lograr una integración emancipadora.

En el debate brasileño sobre este tema, es fundamental la intervención de Marcos Rolim (2006), quien considera que el paradigma de que la labor policial se define como aquella que corresponde al monopolio del uso de la fuerza por parte del Estado debería ser sustituido, con ventaja, por la idea de que su función es “proteger a las personas” o “garantizar a todos el ejercicio de sus derechos fundamentales”. En lugar de una definición basada en el poder otorgado a la autoridad policial, tendríamos una definición basada en lo que se espera que haga la policía. Una definición de este tipo permitiría que el rol de la policía se percibiera como aún más importante y, al mismo tiempo, proyectaría un marco en el que se destacara la noción de ley, no de fuerza. Desde una perspectiva humanista, que la población brasileña debería anhelar, es fundamental definir la labor policial como aquella dedicada a una misión civilizadora, algo que su identificación con la idea de “fuerza” termina obstaculizando.

7. Mujeres en el Curso de Formación de la PMDF 2024

Como vimos en la primera parte del texto, el Edital n.º 4/2023 dispuso que el 11 % de las vacantes en el concurso del PMDF fueran para mujeres. Tras la derogación de la disposición discriminatoria y su declaración de inconstitucionalidad, el Curso de Formación para Personal Alistado comenzó en septiembre de 2024 con 324 mujeres en una promoción de 1264 estudiantes, aproximadamente el 25,63 % del total de graduados.

Por lo tanto, existe una demanda de mujeres para ocupar puestos de policía militar. El próximo proceso de selección de oficiales también debería revelar una alta demanda de mujeres. Es importante destacar que la PMDF ya ocupa un lugar destacado en la clasificación anual de las fuerzas policiales menos violentas de Brasil (Fórum, 2024a) y que el Distrito Federal fue la primera unidad de la Federación en tener el cargo de comandante general ocupado por una mujer. Estos factores, junto con la exclusión de una cláusula de barrera, deberían ser atractivos para el público femenino.

Como en cualquier otro servicio público o concurso, las mujeres son quienes deciden si desean presentarse. Se prevé que la demanda masculina de concursos policiales seguirá siendo mayor durante mucho tiempo, ya sea porque las características históricamente asociadas a los hombres se valoran en las instituciones militares, o porque el panorama de la seguridad pública brasileña es, de hecho, desalentador como entorno laboral, lo que afecta con mayor intensidad a la población que asume la mayor parte de las responsabilidades familiares.

Las futuras investigaciones y las instituciones públicas brasileñas deben permanecer atentas a otras barreras para las mujeres, más o menos veladas, que puedan surgir en las competencias y carreras policiales. En la propia competición del PMDF, en febrero de 2025, el Ministerio Público del Distrito

Federal y Territorios emitió una recomendación para que el PMDF reconociera la ilegalidad del aviso relativo a la prueba de aptitud física para mujeres. Para la prueba de carrera a pie, el Aviso n.º 8/2023 estableció un aumento de la distancia mínima inicialmente exigida para las mujeres, de 2100 metros a 2200 metros en 12 minutos, al tiempo que reducía el requisito para los hombres, de 2600 metros a 2400 metros. El Ministerio Público consideró la maniobra como una discriminación contra las candidatas, ya que se trataba de un cambio sin justificación técnica, que resultó en la eliminación de 78 candidatos que habrían sido aprobados si se hubieran mantenido los criterios originales.

En un reciente concurso del PMERJ, que también fue objeto de una acción directa de inconstitucionalidad debido a la cláusula de barrera, el Poder Judicial del estado emitió, en 2024, un fallo preliminar a favor de las mujeres en una acción civil pública⁶ que impugnaba el requisito de exámenes ginecológicos en la séptima de nueve etapas. El diputado cuestionó la exigencia de estas pruebas para las candidatas sin un procedimiento equivalente para los hombres, la existencia de una correlación lógica entre los criterios evaluados en estos procedimientos y el ejercicio de cargos policiales, y el carácter invasivo, incómodo y embarazoso de los exámenes.

Son dos ejemplos de exigencias que dificultan de forma discriminatoria, por no estar técnicamente justificadas, el acceso de las mujeres a cargos policiales, en un sistema ya claramente inconstitucional, pero que está lejos de poder prescindir de la vigilancia de la sociedad brasileña.

8. Conclusión

Los hallazgos convergen para concluir que las cláusulas de barrera de género en la policía militar brasileña eran discriminatorias, ya que carecían de cualquier justificación para la diferenciación y, por tanto, inconstitucionales, como finalmente reconoció el STF en la ADI 7433.

El papel de los abogados del Parlamento brasileño es complejo cuando se les solicita información en acciones directas que impugnan la validez de leyes aprobadas por el Congreso Nacional. Informar sobre el proceso legislativo es una opción válida, que aporta información relevante, aunque no siempre fácil de comprender, al debate judicial.

La movilización de candidatos para la contienda del PMDF y la existencia, en la ADI 7433, de conciliación que ya aludía a la probabilidad de inconstitucionalidad parecen haber contribuido conjunta y decisivamente a la rápida acción del Poder Ejecutivo y del Congreso Nacional en la revocación de la disposición impugnada.

En el primer concurso del PMDF tras el cambio normativo, los mecanismos legales y legislativos implementados demostraron ser eficaces para rechazar la cláusula de barrera de género y promover un aumento histórico del 25 % en el número de mujeres aprobadas. Se confirma la hipótesis de que las mujeres aspiran a incorporarse a la policía militar, a pesar del discurso paternalista y los riesgos de la profesión.

Es probable que las futuras convocatorias de reclutamiento del PMDF, que desde un principio no han incluido una cláusula de género, tengan el potencial de atraer a un gran contingente de mujeres, especialmente porque la corporación posee características que la distinguen positivamente de otras fuerzas policiales brasileñas. El PMDF, en particular, tiene las condiciones para convertirse en un foco

⁶ En portugués: *Ação Civil Pública*. Expediente n.º 0039292-50.2024.819.0000 TJRJ. Aviso disponible en: <https://conhecimento.fgv.br/sites/default/files/concursos/comunicado-pmerj-cfsd-decisao-judicial-exame-ginecologico.pdf>. Consultado el 9 de marzo de 2025.

de ideas sobre cómo incluir, escuchar y difundir adecuadamente las nuevas perspectivas que aporta el creciente contingente de mujeres. Los análisis futuros podrán indicar la calidad de esta inclusión y, sobre todo, el impacto de estas incorporaciones en la sociedad del Distrito Federal.

Las fuerzas policiales y la población brasileña en general podrían beneficiarse de una exclusión más generalizada de las cláusulas de barrera, ya que la labor policial realizada por mujeres es tan eficaz como la realizada por hombres y las mujeres se ven involucradas con menor frecuencia en episodios problemáticos de uso excesivo de la fuerza, corrupción e incumplimiento de las normas.

Es importante observar si se crearán otros obstáculos en futuras competencias para oficiales de la policía militar brasileña, como requisitos de altura mínima irrazonables, niveles desproporcionados de pruebas de aptitud física, investigaciones sociales misóginas o requisitos de salud irrazonables. Además, es necesario observar si las mujeres se integrarán ampliamente en los diversos frentes de las actividades policiales. Por lo tanto, la necesidad de vigilancia no termina con la derogación de la legislación ni con las decisiones de inconstitucionalidad del Supremo Tribunal Federal.

Referencias

ALLEN, Mary S. *The pioneer policewoman*. New York: AMS Press, 1973.

BARREIRAS, Mariana B. *Mulheres na Polícia Militar do Estado de São Paulo: a difícil mudança de paradigma*. 2010. 182 f. Disertación (maestría en derecho) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. *Judicialização, ativismo judicial e legitimidade democrática*. *Suffragium – Revista do Tribunal Regional Eleitoral do Ceará*, Fortaleza, v. 5, n. 8, pp. 11-22, ene./dic. 2009.

BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: Edusp, 2003.

BOURDIEU, Pierre. *A dominação masculina*. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

BRASIL. Lei n. 9.713, de 25 nov. 1998. Altera dispositivo da Lei n. 6.450, de 14 oct. 1977, y dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9713.htm. Acceso en: 2 mar. 2025.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de direito constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2023.

CALAZANS, Márcia Esteves de. *A constituição de mulheres em policiais: um estudo sobre policiais femininas na brigada militar do Rio Grande do Sul*. 2003. 127 f. Disertación (maestría en psicología social e institucional) – Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

CAPPELLE, Mônica C. A. *O trabalho feminino no policiamento operacional: subjetividade, relações de poder e gênero na Oitava Região da Polícia Militar de Minas Gerais*. 2006. 378 f. Tesis (doctorado en administración) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

CORREIA NETO, Celso de Barros. *Acordos na jurisdição constitucional: um caminho para casos difíceis*. *Jota*. 25 ene. 2025. Disponible en: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/columnas/observatorio-constitucional/acordos-na-jurisdicao-constitucional>. Acceso en: 8 mar. 2025.

DISTRITO FEDERAL. Secretaria de Estado de Segurança Pública. *Polícia Militar do Distrito Federal*. Edital n. 04/2023-DGP/PMDF, de 23 ene. 2023. Edital Normativo do Concurso Público de Admissão ao Curso de Formação de Praças (CFP). Disponible en: <https://arquivos-site.institutoaocp.org.br/publicacoes/edital-abertura-04-2023.pdf>. Acceso en: 12 mar. 2025.

DUARTE, Adriano Luiz. *O “dia de São Bartolomeu” e o “carnaval sem fim”: o quebra-quebra de ônibus e bondes na cidade de São Paulo em agosto de 1947*. *Revista Brasileira de História*, São

- Paulo, v. 25, n. 50, jul./dic. 2005. Disponible en:
http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S010201882005000200003&script=sci_arttext. Acceso en: 22 oct. 2008.
- FERRAZ, Esther de Figueiredo. Polícia Feminina. Militia, São Paulo, n. 55, pp. 36-40, ene./feb. 1955.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 18º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024a. Disponible en:
<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/253>. Acceso en: 9 mar. 2025.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Raio-x das forças de segurança pública do Brasil. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2024b. Disponible en:
<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/handle/123456789/237>. Acceso en: 5 mar. 2025.
- KICIS, Bia. Relatório. Comissão de Constituição e Justiça. Projeto de Lei n. 3.408/2012. Brasília: Câmara dos Deputados, 2019. Disponible en:
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1800307&filename=Parecer-CCJC-2019-09-02. Acceso en: 3 mar. 2025.
- LONSWAY, Kim; WOOD, Michelle. Men, women and police excessive force: a tale of two genders. The National Center for Women and Policing, 2002.
- MARTIN, Susan E.; JURIK, Nancy C. Doing justice, doing gender. 2. ed. Thousand Oaks: Sage, 2007.
- MENDES, Gilmar F.; GONET Branco, P. Curso de direito constitucional. 15. ed. São Paulo: Saraiva, 2020.
- MONJARDET, Dominique. O que faz a polícia. São Paulo: Edusp, 2003.
- MORAES, Alexandre de. Direito constitucional. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2019.
- MYERS, Gloria E. A municipal mother. Corvallis: Oregon State University Press, 1995.
- QUEIROZ, Carlota P. Discursos pronunciados na Assembleia Nacional Constituinte de 1934 pela primeira deputada brasileira. Rio de Janeiro: Oficinas Gráficas do Jornal do Brasil, 1934. Disponible en: <https://bd.camara.leg.br/bd/items/c6c6981a-8aec-40e8-92ea-eb68d48db640>. Acceso en: 7 mar. 2025.
- ROLIM, Marcos. A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.
- SANDIFER, Lorene. Police use of force: does gender make a difference? 2006. 67 f. Disertación (maestría en criminología y justicia penal) – The University of Texas at Arlington, 2006.
- SARLET, Ingo W.; MARINONI, Luiz G.; MITIDIERO, Daniel. Curso de direito constitucional. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.
- SILVA, José Afonso da. Aplicabilidade das normas constitucionais. São Paulo: Malheiros, 1999.
- SOARES, Barbara M.; MUSUMECI, Leonarda. Mulheres policiais: presença feminina na Polícia Militar do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- WELLS, Sandra K.; ALT, Betty L. Policewomen: life with the badge. Westport: Praeger, 2005.