

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

BRUNA MARTINS COSTA

**“MAIS VIOLENTO QUE A MORTE”:
DESAPARECIMENTO FORÇADO, VIOLÊNCIA DE ESTADO E OS
LIMITES DA POLÍTICA BRASILEIRA DE BUSCA DE PESSOAS
DESAPARECIDAS**

Brasília
2026

**“MAIS VIOLENTO QUE A MORTE”:
DESAPARECIMENTO FORÇADO, VIOLÊNCIA DE ESTADO E OS
LIMITES DA POLÍTICA BRASILEIRA DE BUSCA DE PESSOAS
DESAPARECIDAS**

Tese de doutorado, na Linha 1 – Sociedade, Conflitos e Movimentos Sociais/ Movimentos Sociais, Conflitos e Direitos Humanos, na Sublinha 3 – Justiça de Transição, no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (PPGD/UnB), apresentada como requisito para a obtenção do título de doutora em Direito.

Orientadora: Professora Doutora Simone Rodrigues Pinto

Ficha catalográfica elaborada automaticamente,
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M^a Martins Costa, Bruna
"Mais violento que a morte": desaparecimento forçado,
violência de Estado e os limites da política brasileira de
busca de pessoas desaparecidas / Bruna Martins Costa;
orientador Simone Rodrigues Pinto. Brasília, 2026.
237 p.

Tese(Doutorado em Direito) Universidade de Brasília,
2026.

1. desaparecimento forçado. 2. Violência de Estado. 3.
política pública. 4. direitos humanos. 5. necropolítica. I.
Rodrigues Pinto, Simone, orient. II. Título.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO

BRUNA MARTINS COSTA

**“MAIS VIOLENTO QUE A MORTE”:
DESAPARECIMENTO FORÇADO, VIOLÊNCIA DE ESTADO E OS LIMITES DA
POLÍTICA BRASILEIRA DE BUSCA DE PESSOAS DESAPARECIDAS**

Tese de doutorado, na Linha 1, na Sublinha, no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (PPGD/UnB), apresentada como requisito para a obtenção do título de doutora em Direito.

BANCA EXAMINADORA

Professora Doutora Simone Rodrigues Pinto
Universidade de Brasília (UnB)
Presidenta da banca e Orientadora

Professora Doutora Eneá de Stutz e Almeida
Universidade de Brasília (UnB)
Membra interna

Professor Doutor Marcus Vinicius Araújo Batista de Matos
Brunel University of London
Membro externo

Professora Doutora Nalayne Mendonça Pinto
Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ)
Membra externa

Aprovada em 04 de agosto de 2026.

Às Déboras, Ednas, Hânyas, Ivanises, Jovitas,
Marias, Mônicas, Nívias, Ruthes, Veras com quem
aprenderei sempre.
A todas/os as/os familiares que tiveram seus entes
queridos vitimados pelo Estado brasileiro.

*Render os polícias e abrir a grade
Tomar o quartel render os guarda
Chamar o povo e tomar a cidade
— Don L, pânico de nada*

Vida selvagem
Um sonho tão longe
Uma rebelião em transe
— Don L, enquanto recomeça

Na luta pra ninguém silenciar nossa voz
 Voltamos a falar dos sonhos pelas manhãs
 [...]
 A única luta que se perde é a que se abandona e
 nós nunca
 Nunca abandonamos luta
 — Don L, primavera

RESUMO

O desaparecimento forçado de pessoas ocupa, no imaginário jurídico e social brasileiro, um lugar temporalmente delimitado à ditadura civil-empresarial-militar, associação que, embora historicamente fundada, isola a prática no passado e dificulta o reconhecimento de sua persistência na democracia contemporânea, sob configuração renovada, atingindo majoritariamente jovens homens negros e periféricos. Nesse cenário, o Brasil instituiu, em 2019, a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, que define pessoa desaparecida de forma deliberadamente ampla. A pesquisa investiga por que essa política, criada especificamente para enfrentar o desaparecimento de pessoas no país, não nomeia nem enfrenta o desaparecimento forçado como violência de Estado, e o que essa omissão revela sobre a relação histórica entre o Estado brasileiro e a violência que ele próprio produz. Para tanto, combina três estratégias metodológicas complementares: pesquisa bibliográfica e documental de natureza qualitativa, voltada à reconstrução histórica e político-jurídica da categoria de desaparecimento forçado e à produção de um conceito de violência de Estado; pesquisa documental empírica e original, consistindo na elaboração e análise de pedidos de acesso à informação dirigidos a órgãos federais responsáveis pela política; e relato de inspiração autoetnográfica, fundamentado na experiência da autora como gestora pública à frente da coordenação dessa política entre 2024 e 2025. Os resultados sustentam a leitura de que a omissão não constituiria falha técnica de desenho normativo, mas uma racionalidade que tenderia a proteger o Estado de responsabilização ao tratar o desaparecimento como problema humanitário, familiar ou administrativo, repetindo, sob gramática democrática, um padrão histórico de reconhecimento seletivo da violência estatal que atravessa o colonial-escravismo, o autoritarismo da ditadura e a democracia contemporânea. A triangulação entre a literatura especializada, os documentos públicos obtidos e a experiência situada revelou que a política dispõe de instrumentos tecnicamente aptos a identificar essa violência, mas sistematicamente deixa de produzir os dados, as instâncias e os posicionamentos institucionais que permitiriam reconhecê-la. Conclui-se que, se a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas partisse da premissa de que o desaparecimento forçado é um problema político produzido pela violência do Estado brasileiro, haveria, pelo menos, quatro mudanças iniciais no desenho da política pública a serem feitas. De forma mais radical, pensando em mudanças estruturais, far-se-ia necessário extrapolar os contornos da política, levando-se à reflexão sobre violências estruturais e seu impacto na fundação do próprio Estado brasileiro — o que exigiria enfrentar criticamente os próprios fundamentos dessa formação, e não apenas aperfeiçoar seus instrumentos.

Palavras-chave: desaparecimento forçado; violência de Estado; política pública; direitos humanos; necropolítica.

ABSTRACT

The enforced disappearance of persons occupies, in the Brazilian legal and social imagination, a place temporally confined to the civil-corporate-military dictatorship, an association that, although historically grounded, isolates the practice in the past and hinders recognition of its persistence in contemporary democracy, under a renewed configuration, disproportionately affecting young Black men from peripheral areas. Against this backdrop, Brazil established, in 2019, the National Policy for the Search of Missing Persons, which defines a missing person in deliberately broad terms. This research investigates why this policy, created specifically to address the disappearance of persons in the country, neither names nor confronts enforced disappearance as State violence, and what this omission reveals about the historical relationship between the Brazilian State and the violence it itself produces. To this end, it combines three complementary methodological strategies: qualitative bibliographic and documentary research, aimed at the historical and legal-political reconstruction of the category of enforced disappearance and at the production of a concept of State violence; original empirical documentary research, consisting of the preparation and analysis of freedom-of-information requests submitted to federal agencies responsible for the policy; and an autoethnography-inspired account, grounded in the author's experience as a public manager leading the coordination of this policy between 2024 and 2025. The results support the reading that the omission would not constitute a technical flaw in regulatory design, but rather a rationality that would tend to protect the State from accountability by treating disappearance as a humanitarian, family, or administrative problem, thereby repeating, under a democratic grammar, a historical pattern of selective recognition of State violence that spans colonial slavery, the dictatorship, and contemporary democracy. The triangulation of specialized literature, the public documents obtained, and situated experience revealed that the policy possesses instruments technically capable of identifying this violence, yet systematically fails to produce the data, institutional bodies, and official positions that would allow it to be recognized. It is concluded that, were the National Policy for the Search of Missing Persons to depart from the premise that enforced disappearance is a political problem produced by Brazilian State violence, at least four initial changes to the policy's design would follow. More radically, addressing the problem at a structural level would require moving beyond the contours of the policy itself, prompting reflection on structural violence and its bearing on the very foundation of the Brazilian State — which would require critically confronting the very foundations of that formation, not merely refining its instruments.

Keywords: enforced disappearance; State violence; public policy; human rights; necropolitics.

ABREVIações E SIGLAS

ACE: autoridade central estadual

ADPF: Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental

ASINT: Assessoria Especial de Assuntos Internacionais

BNBO: Banco Nacional de Boletins de Ocorrência

BO: Boletim de Ocorrência

CBA: Comitês Brasileiros pela Anistia

CCJ: Comissão de Constituição e Justiça

CCJC: Comissão de Constituição e Justiça, e Cidadania

CEMDP: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos

CGSP: Coordenação-Geral de Segurança Pública e Direitos Humanos

Ciberlab: Laboratório de Operações Cibernéticas

CIDH: Comissão Interamericana de Direitos Humanos

CIE: Centro de Informações do Exército

CMVV: Centro de Memória para Vítimas de Violência de Estado

CNMP: Conselho Nacional do Ministério Público

CNPD: Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas

Codi: Centros de Operação e Defesa Interna

Coter: Comando de Operações Terrestres do Exército

Corte IDH: Corte Interamericana de Direitos Humanos

CNJ: Conselho Nacional de Justiça

CNV: Comissão Nacional da Verdade

CO: Certidão de Óbito

CV: Comando Vermelho

DD: Disque-Denúncia

DDH: Diretoria de Defesa dos Direitos Humanos

Deops: Departamento Estadual de Ordem Política e Social

DO: Declaração de Óbito

DOI: Destacamentos de Operações de Informações

Dops: Departamento de Ordem Política e Social

DSN: Doutrina de segurança nacional

ESG: Escola Superior de Guerra

FBSP: Fórum Brasileiro de Segurança Pública

FEDEFAM: Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos-Desaparecidos

FNSP: Fundo Nacional de Segurança Pública

GLO: Garantia da Lei e da Ordem

GT: Grupo de trabalho

GTDFI: Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçado ou Involuntários

GSI: Gabinete de Segurança Institucional

IGPM: Inspetoria Geral da Polícia Militar

IML: Instituto Médico-Legal

ISP: Instituto de Segurança Pública

LAI: Lei de Acesso à Informação

MDHC: Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania

MDIP: Mortes decorrentes de intervenção policial

MDS: Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome

MIR: Ministério da Igualdade Racial

MJSP: Ministério da Justiça e Segurança Pública

MPF: Ministério Público Federal

MS: Ministério da Saúde

MVI: Mortes violentas intencionais

Oban: Operação Bandeirante

ON-RCPN: Operador Nacional do Registro Civil de Pessoas Naturais

OEA: Organização dos Estados Americanos

ONU: Organização das Nações Unidas

PC: Polícia Civil

PCC: Primeiro Comando da Capital

PEC: Proposta de Emenda à Constituição

PF: Polícia Federal

PLID: Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos

PM: Polícia Militar

PNBPD: Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas

PNDH-3: Programa Nacional de Direitos Humanos 3

PPCAAM: Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte

PPDDH: Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas

PPE: Procedimentos Policiais Eletrônicos

PPGD: Programa de Pós-Graduação em Direito

PRDC: Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão

PRF: Polícia Rodoviária Federal

PROVITA: Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas

SIDH: Sistema Interamericano de Direitos Humanos

SINALID: Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos

Senasp: Secretaria Nacional de Segurança Pública

Sinesp: Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas

SNDH: Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos

SNI: Serviço Nacional de Inteligência

Sisse-gin: Sistema de Segurança Interna

SVO: Serviço de Verificação de Óbito

TPI: Tribunal Penal Internacional

UF: Unidades da federação

UFSC: Universidade Federal de Santa Catarina

UnB: Universidade de Brasília

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	14
CAPÍTULO 1. DESAPARECIMENTO FORÇADO E DISPUTAS DE RECONHECIMENTO	22
1. 1 A construção internacional da categoria de desaparecimento forçado	22
1. 1. 1 Aspectos político-jurídicos da construção da categoria	23
1. 1. 2 Desaparecimento forçado como tipo ideal histórico	32
1. 1. 3 Disputas e expansões da categoria	35
1. 2 Desaparecimento político e tecnologias desaparecedoras no Brasil	39
1. 2. 1 Racionalidade repressora da ditadura	41
1. 2. 2 Memória, reconhecimento e disputas em torno do desaparecimento político no Brasil democrático	45
CAPÍTULO 2. VIOLÊNCIA DE ESTADO E RACIONALIDADES DE EXTERMÍNIO	53
2. 1 Soberania, biopolítica e racismo estrutural: três embates teóricos	54
2. 1. 1 Entre governo e soberania: Foucault e Agamben em disputa	55
2. 1. 2 Do fazer viver ao deixar morrer: Mbembe tensiona Foucault	62
2. 1. 3 Racismo estrutural, sistema penal e o projeto genocida: a criminologia crítica em diálogo com Foucault e Mbembe	65
2. 2 Legitimidade e permanências institucionais no Brasil: o horizonte normativo da violência de Estado	77
2. 2. 1 Estado, legitimidade e os limites da violência autorizada: apresentando os contratualistas e Weber	77
2. 2. 2 Permanências autoritárias: Lentz e a doutrina de segurança nacional	81
2. 3 Tensionamentos e disputas para a construção de um conceito	90
CAPÍTULO 3. DESAPARECIMENTO FORÇADO COMO VIOLÊNCIA DE ESTADO E FUNDAMENTOS DA POLÍTICA QUE OS INVISIBILIZA	93
3. 1 Violência de Estado e desaparecimento forçado no Brasil contemporâneo	94
3. 1. 1 Da biopolítica à necrogovernamentalidade: gestão da morte e dos corpos	95
3. 1. 2 O desaparecimento forçado como dispositivo contemporâneo de violência de Estado	105
3. 1. 3 Dados de segurança pública: mortes violentas, intervenção policial e desaparecimentos	114
3. 2 A Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas: o que ela é e o que ela faz	123
3. 2. 1 Origem, estrutura e objetivos declarados da PNBPD.....	123

3. 2. 2 Como a política define desaparecimento.....	128
3. 2. 3 Os instrumentos da política: CNPD, SINALID e sistemas de busca	133
CAPÍTULO 4. OS SILÊNCIOS DA PNBPD E A CONTINUIDADE QUE A POLÍTICA NÃO ROMPE	139
4. 1 Os silêncios da PNBPD: o que a política não nomeia.....	139
4. 1. 1 A violência de Estado ausente dos documentos normativos	140
4. 1. 2 Quem a política alcança e quem ela exclui.....	142
4. 1. 3 Uma omissão que não é técnica: a despolitização como racionalidade	149
4. 2 O que a PNBPD herdou: reconhecimento seletivo como padrão histórico	152
4. 2. 1 Da Lei nº 9.140/1995 à PNBPD: o reconhecimento seletivo como padrão histórico .	154
4. 2. 2 O que seria necessário para que a política reconhecesse o desaparecimento forçado como violência de Estado	159
CONSIDERAÇÕES FINAIS	176
REFERÊNCIAS	182
ANEXO A	196
ANEXO B	205
ANEXO C	220
ANEXO D	226
ANEXO E.....	232

INTRODUÇÃO

O desaparecimento forçado de pessoas ocupa, no imaginário social e jurídico brasileiro, um lugar temporalmente delimitado. Vincula-se, quase automaticamente, à ditadura civil-empresarial-militar (1964-1985), aos porões da repressão política, aos nomes da lista da Lei dos Desaparecidos Políticos, da Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) e da Comissão Nacional da Verdade (CNV).

Essa associação não é equivocada. É, como demonstra o Capítulo 1 desta tese, historicamente fundada e politicamente conquistada, fruto da luta de décadas de familiares, movimentos sociais e organizações de direitos humanos latino-americanas junto aos organismos internacionais.

Contudo, essa mesma associação, ao fixar o desaparecimento forçado no passado, também o isola. Torna-se difícil reconhecer que a prática pode ter atravessado a redemocratização e persistir, hoje, sob outra configuração, atingindo majoritariamente jovens homens negros e periféricos, em um cenário em que policiais, milicianos e facções criminosas atuam em zonas de continuidade com o próprio Estado. É essa possibilidade que a tese investiga.

Em 2019, o governo brasileiro instituiu a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas (PNBPD), através da Lei nº 13.812/2019, para responder, de forma abrangente, ao desaparecimento de pessoas no país. A política nasce, contudo, sob uma definição deliberadamente ampla: “todo ser humano cujo paradeiro é desconhecido, não importando a causa de seu desaparecimento” (art. 2º, I).

Essa abrangência, que à primeira vista parece um avanço inclusivo, oculta uma escolha decisiva. Ao tratar todo e qualquer desaparecimento sob o mesmo guarda-chuva conceitual, a PNBPD nunca precisa nomear o desaparecimento forçado como uma categoria distinta — muito menos como uma prática de violência de Estado.

Esta tese nasce da tensão entre essas duas constatações: de um lado, um Estado brasileiro que dispõe, desde 2019, de uma política pública específica para o enfrentamento do desaparecimento; de outro, um fenômeno — o desaparecimento forçado contemporâneo — que segue estatisticamente concentrado nas mesmas populações historicamente vitimadas pela violência estatal, sem que a política em vigor nomeie como tal. Essa questão não me chegou apenas como problema teórico, mas decorrente da minha atuação, entre 2023 e 2026, como gestora no Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), tendo coordenado o

Comitê Gestor da própria PNBPD, experiência cuja implicação metodológica nesta tese é detalhada adiante e retomada, em profundidade, nos Capítulos 2, 3 e 4.

Tendo em vista esse descompasso, esta tese se organiza em torno das seguintes perguntas: por que a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, criada especificamente para enfrentar o desaparecimento de pessoas no Brasil, não nomeia nem enfrenta o desaparecimento forçado como uma prática de violência de Estado? O que essa omissão revela sobre a relação histórica entre o Estado brasileiro e a violência que ele próprio produz?

Esses problemas se desdobram em duas hipóteses complementares, testadas ao longo dos quatro capítulos. A primeira hipótese é a de que a omissão não corresponderia a uma falha técnica de desenho normativo, corrigível por aprimoramento legislativo ou administrativo, mas a uma racionalidade, um modo de operar que tenderia a proteger o Estado de responsabilização ao tratar o desaparecimento como problema humanitário, familiar ou administrativo. A segunda hipótese é a de que essa racionalidade, caso confirmada, não seria uma novidade da PNBPD, mas a repetição, sob gramática renovada, de um padrão histórico de reconhecimento seletivo da violência de Estado que atravessa o colonial-escravismo, a ditadura civil-empresarial-militar e a democracia contemporânea.

O objetivo geral desta tese é compreender por que a PNBPD gere o desaparecimento forçado como problema humanitário, familiar ou administrativo, e não como problema político produzido historicamente pela violência de Estado brasileira. Ele se desdobra em quatro objetivos específicos, sendo cada um deles correspondente a um capítulo.

O primeiro é retomar o processo histórico e político-jurídico de construção internacional e nacional da categoria de desaparecimento forçado, identificando as disputas de reconhecimento que atravessam sua aplicação ao caso brasileiro. O segundo é produzir um conceito de violência de Estado apto a explicar a persistência do desaparecimento forçado para além do período ditatorial, a partir da revisão crítica de tradições teóricas sobre soberania, biopolítica, necropolítica, racismo estrutural e permanências autoritárias.

O terceiro é demonstrar, a partir da literatura especializada, de dados oficiais de segurança pública e do instrumental teórico da necrogovernamentalidade, que o desaparecimento forçado contemporâneo constitui um dispositivo atual de violência de Estado, situando a PNBPD nesse diagnóstico. O quarto é identificar e sistematizar os silêncios normativos, institucionais e informacionais da PNBPD diante do desaparecimento forçado, e verificar empiricamente, por meio de pedidos de acesso à informação, *se e como* esses silêncios

se sustentam como continuidade de um padrão histórico de reconhecimento seletivo da violência de Estado brasileira.

O foco analítico desta tese, portanto, reside na política pública contemporânea e sua atuação diante do desaparecimento forçado. Desse modo, os processos reconstituídos nos Capítulos 1 e 2 não constituem objeto autônomo de investigação, mas chave interpretativa mobilizada para compreender, nos Capítulos 3 e 4, os fundamentos e os silêncios dessa política.

Três ordens de razão justificam esta pesquisa. Em primeiro lugar, uma razão empírica: os dados oficiais de segurança pública revelam, simultaneamente, redução das mortes violentas intencionais e crescimento dos registros de desaparecimento no Brasil, padrão esse que a literatura especializada já identifica como possível indício de que execuções estão sendo classificadas como desaparecimentos. Compreender por que a política pública responsável por esse fenômeno não distingue desaparecimento forçado de outras modalidades é condição para que o problema possa, sequer, ser dimensionado.

Em segundo lugar, uma razão teórico-jurídica. A literatura brasileira sobre desaparecimento forçado se concentra, majoritariamente, no período ditatorial e nos mecanismos de justiça de transição a ele associados. No campo mais amplo do desaparecimento de pessoas, Letícia Ferreira (2024) demonstra que a produção acadêmica brasileira, ainda escassa na primeira década dos anos 2000, cresceu de forma expressiva a partir de meados daquela década, entre 2007 e 2018, tendo sido publicadas aproximadamente 10 a 12 teses e dissertações centrais, que se dedicaram, sobretudo, a definir e delimitar o fenômeno do desaparecimento fora dos marcos da ditadura.

Mais recentemente, segundo a mesma autora, essa produção passou por um deslocamento teórico-conceitual. Obras como as de Franco (2021) e outras publicadas a partir de 2021-2022 tomam o desaparecimento não mais como fenômeno empírico específico, mas como categoria analítica capaz de articular, sob uma mesma racionalidade política, fenômenos tão diversos quanto a escravidão, a não identificação de corpos e o encarceramento em massa.

Extravasando a descrição do desaparecimento em sua especificidade fenomênica e reconhecendo seu *status* de categoria analítica ampla, articulo-o especificamente à política pública nacional existente. Destaco que objeto sobre o qual me debruço, até o momento, praticamente inexistente produção acadêmica crítica, dado que a PNBPD foi criada apenas em 2019 e sua análise sistemática permanece uma lacuna na literatura.

Ainda, pretendo, com esta tese produzir conhecimento específico sobre o desaparecimento forçado contemporâneo no Brasil, não apenas preenchendo uma lacuna à produção acadêmica interna, mas sugerindo-a como referência para pensar realidades análogas.

A formação colonial-escravista do nosso país que repercute, até hoje, na estruturação e atuação de aparatos policiais e institucionais truculentos, sobretudo contra populações negras e indígenas, somada à experiência de uma ditadura civil-empresarial-militar é possivelmente compartilhada, em variações, por diversos países latino-americanos.

O caso brasileiro reúne um conjunto de características que confere a essa análise potencial projeção internacional. Ao investigar como esse legado se atualiza em uma política pública contemporânea, esta tese oferece uma chave de leitura que pode ser mobilizada por pesquisadores de outros países de formação histórica similar, para além do caso brasileiro que lhe é imediato.

Em terceiro lugar, uma razão autoral e metodológica: minha atuação no MDHC à frente da Coordenação-Geral de Segurança Pública e Direitos Humanos (CGSP) e como coordenadora do Comitê Gestor da PNBPD entre 2024 e 2025, permitiu-me acompanhar, de dentro do aparato estatal, os limites concretos e as escolhas institucionais que a literatura, de fora, só pode inferir. Essa experiência situada é declarada e tratada como parte constitutiva do trabalho autoral, como fonte adicional de evidência, sempre confrontada com documentos públicos obtidos via Lei de Acesso à Informação (LAI), literatura especializada e dados oficiais.

Esta pesquisa combina três estratégias metodológicas complementares. A primeira é a pesquisa bibliográfica e documental, de natureza qualitativa, que sustenta a construção teórica dos Capítulos 1 e 2 e a reconstrução normativa da PNBPD no Capítulo 3. Essa pesquisa articula, em diálogo crítico e não harmonizado, diferentes tradições teóricas — direito internacional dos direitos humanos, teoria política, criminologia crítica e ciência política —, de modo a evitar que uma única chave interpretativa reduza a complexidade do objeto.

Ancoro essa escolha na compreensão, já consolidada na pesquisa empírica em Direito, de que o próprio objeto jurídico — normas, políticas públicas, práticas institucionais — pode e deve ser tratado como objeto empírico, e não apenas dogmático. A pesquisa qualitativa, nesse sentido, não busca dados quantificáveis, mas uma compreensão em profundidade que permita ver o objeto em sua complexidade e múltiplas determinações (IGREJA, 2017).

A segunda estratégia é a pesquisa documental de natureza empírica e original, desenvolvida no Capítulo 4: a elaboração e análise de pedidos de acesso à informação, formulados com base na Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e apresentados no primeiro semestre de 2026, dirigidos às pastas de justiça e segurança pública, e de direitos humanos, tomando como parâmetro o rol de recomendações sistematizado por Adriano Araújo et al. (2023). Essas respostas, obtidas sem identificação desta pesquisadora como requerente,

constituem documento público verificável e reproduzível, o que permite triangular o achado central da tese com uma fonte institucional que independe da interpretação autoral.

No tratamento desse material, adoto os critérios consagrados na pesquisa documental em Direito como a autenticidade, credibilidade, representatividade e sentido (REGINATO, 2017), especialmente relevantes. A própria LAI, invocada pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) e pelo MDHC tanto para fundamentar respostas quanto para justificar omissões, é apontada por Andréa Reginato (2017) como marco normativo central na disciplina do acesso a documentos e informações públicas no Brasil.

A terceira estratégia é o relato de inspiração autoetnográfica e a experiência de gestão pública, incorporados de forma declarada e delimitada ao longo dos Capítulos 2, 3 e 4, sempre confrontados com as duas fontes anteriores e nunca como evidência isolada. Essa opção metodológica dialoga com a reflexão de Daniela Haber (2022) sobre os desafios éticos e epistemológicos enfrentados quando o pesquisador é, ele próprio, parte da instituição pesquisada.

Cabe, contudo, demarcar o ponto de inflexão entre a experiência relatada por Haber (2022) e a que aqui se apresenta, pois ambas compartilhamos o desafio de pesquisar a própria instituição, mas em direções opostas. Na experiência da autora, a pesquisa empírica — por ela própria denominada “instrumental” — está subordinada aos interesses da instituição pesquisada, servindo para subsidiar e qualificar politicamente sua atuação. O relato de inspiração autoetnográfica mobilizado nesta tese parte de dentro, mas a experiência situada como Coordenadora do Comitê Gestor da PNBPD não é utilizada para instrumentalizar ou aperfeiçoar a política em benefício da própria instituição, mas para investigar criticamente os limites que a própria política, hoje, impõe a si mesma.

Não se trata, pois, de pesquisa *a serviço de dentro*, mas de pesquisa *em posição de responsabilização de dentro*. Essa distinção, contudo, não resolve inteiramente o problema que ela levanta.

Uma crítica produzida ao funcionamento do aparato estatal pode ser incorporada institucionalmente como evidência de autocrítica gerenciável, transformada em diagnóstico de aperfeiçoamento sem que a estrutura seja questionada, ou mobilizada para legitimar a própria política que denuncia. O Estado brasileiro, portanto, pode se beneficiar desta pesquisa, ainda que este não tenha sido seu propósito, e essa possibilidade não é neutralizada pela intenção da autora nem pelo rigor da triangulação metodológica.

O que a triangulação assegura é a verificabilidade dos achados; não controla seus usos. Reconhecer isso não invalida a posição metodológica adotada, mas é condição para que ela não se torne uma declaração de inocência que a crítica não pode sustentar.

Diante de uma situação em que a subjetividade não pode ser eliminada, mas deve ser explicitada, delimitada e submetida a triangulação com fontes de natureza distinta, partilho com Haber (2022), a compreensão de que o tempo da pesquisa empírica realizada a partir de uma instituição pública raramente corresponde ao tempo da pesquisa acadêmica, uma vez que os prazos de resposta, os ciclos de gestão e as urgências políticas de uma política pública impõem ritmos e limites de acesso que não se subordinam ao cronograma da tese, e que precisam ser reconhecidos como condicionantes metodológicos, não como imperfeições a serem ocultadas.

Essa tensão entre o tempo das políticas públicas e o tempo acadêmico (IGREJA, 2017) atravessa particularmente o Capítulo 4, em que a experiência acumulada como Coordenadora do Comitê Gestor da PNBPD entre 2024 e 2025 é declarada como fonte de conhecimento situado e privilegiado, mas, por essa mesma razão, deliberadamente confrontada com o documento público, representado pelas respostas de LAI, e com a pesquisa acadêmica externa, representada pelo Relatório do Observatório do Desaparecimento de Pessoas no Brasil (ObDes), de modo que a convergência entre as três fontes, e não qualquer uma delas isoladamente, sustente os achados apresentados.

A escolha metodológica de inspiração autoetnográfica não é isenta de controvérsia, e cabe explicitá-la. Parte da literatura questiona o estatuto científico da autoetnografia, argumentando que ela dilui a fronteira entre pesquisa e escrita pessoal (DELAMONT, 2007) ou que corre o risco de tornar o pesquisador mais decisivo do que a própria etnografia (ATKINSON, 2006).

Reconheço a pertinência dessas críticas quando a autoetnografia se sustenta exclusivamente na experiência do autor, sem processo analítico que a submeta a ancoragem teórica e a critérios de verificação (SANTOS, 2017, p. 224-225). É por isso que, nesta tese, a experiência situada como gestora pública é tratada como dado bruto a ser sistematizado, e não como evidência autoexplicativa: ela é ancorada teoricamente pela necrogovernamentalidade (FRANCO, 2021) e pelas permanências estruturais e institucionais identificadas (FLAUZINA, 2006; LENTZ, 2021), submetida a reflexividade explícita sobre os limites da minha perspectiva.

Sobretudo, nunca a mobilizo isoladamente, mas sempre triangulada, nos termos já apresentados. Nessa chave, a tese se aproxima do que a literatura classifica como autoetnografia analítica, que prioriza o processo analítico explícito sobre a dimensão evocativa ou literária do

relato (CHANG, 2008 apud SANTOS, 2017, p. 218-219), e não da autoetnografia performática ou evocativa que caracteriza parte da produção brasileira recente sobre o tema.

Optei, ademais, por não reivindicar o rótulo de autoantropologia em sentido estrito. Como demonstra Marilyn Strathern (2014), a autoantropologia — a antropologia realizada no contexto social que a produziu — não se define pelas credenciais pessoais de quem pesquisa, mas pela continuidade entre as técnicas analíticas do pesquisador e os modos pelos quais o próprio grupo estudado organiza o conhecimento sobre si mesmo (STRATHERN, 2014, p. 134-135).

Ainda, não é meu objetivo, nesta tese, produzir um relato contínuo com a autoexplicação que o MJSP e o MDHC oferecem de si mesmos — ao contrário, a análise dos Capítulos 3 e 4 se constrói exatamente contra essa posição institucional, revelando seus silêncios normativos e informacionais. Por essa razão, prefiro o termo relato de inspiração autoetnográfica, que parece reconhecer a experiência situada como fonte de conhecimento privilegiado sem reivindicar, para essa experiência, o estatuto de continuidade epistêmica com o aparato estatal que a tese examina criticamente.

O trabalho, dessa forma, está organizado em quatro capítulos, além desta introdução e das considerações finais. No Capítulo 1, “Desaparecimento forçado e disputas de reconhecimento”, retomo o processo histórico e político-jurídico de construção internacional da categoria de desaparecimento forçado — da Declaração da ONU de 1992 ao Estatuto de Roma — e sua recepção específica no Brasil, examinando a racionalidade repressora da ditadura civil-empresarial-militar e as disputas de memória e reconhecimento no período democrático.

No Capítulo 2, “Violência de Estado e racionalidades de extermínio”, produzo o conceito de violência de Estado que orienta toda a tese, a partir de três embates teóricos — Michel Foucault e Giorgio Agamben sobre normalidade e exceção, Achille Mbembe e Foucault sobre necropolítica e biopolítica, e a criminologia crítica de Ana Luiza Flauzina e Foucault sobre o sujeito da violência. Ainda, trago duas contribuições complementares com os contratualistas e Max Weber sobre a questão da legitimidade, e Rodrigo Lentz sobre as permanências autoritárias da doutrina de segurança nacional.

No Capítulo 3, “Desaparecimento forçado como violência de Estado e fundamentos da política que os invisibiliza”, articulo os dois capítulos anteriores para demonstrar que o desaparecimento forçado é um dispositivo contemporâneo de violência de Estado. Mobilizo, para isso, a necrogobernamentalidade de Franco e dados oficiais de segurança pública, e apresento a origem, a estrutura e os instrumentos operacionais da PNBPD.

Por fim, no Capítulo 4, “Os silêncios da PNBPD e a continuidade que a política não rompe”, conduzo o diagnóstico crítico central da tese, em dois movimentos. Um deles é sincrônico, mapeando os silêncios normativos, seletivos e despolitizantes da política tal como ela hoje se apresenta, enquanto o outro é diacrônico, investigando empiricamente, por meio de pedidos de acesso à informação, se e como esses silêncios reproduzem um padrão histórico de reconhecimento seletivo da violência de Estado brasileira.

CAPÍTULO 1. DESAPARECIMENTO FORÇADO E DISPUTAS DE RECONHECIMENTO

O desaparecimento forçado de pessoas não é uma categoria que a linguagem jurídica encontrou pronta, à espera de ser aplicada aos fatos. Como trouxe na Introdução, ela foi construída gradualmente pela pressão de familiares, movimentos sociais e organizações de direitos humanos latino-americanas sobre organismos internacionais historicamente relutantes em reconhecer a sistematicidade dessas violações. Este capítulo se dedica a retomar esse processo e a situar, dentro dele, a experiência brasileira.

A opção por abrir a tese com essa reconstrução não é meramente cronológica. Antes de investigar porque a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas (PNBPD) recusa designar o desaparecimento forçado como violência de Estado — problema que ocupará os Capítulos 3 e 4 —, é preciso compreender que o próprio ato de nomear essa violência como desaparecimento forçado, e não como sequestro, homicídio ou ocultação de cadáver, foi historicamente disputado, e que essa peleja resultou em um grupo de sujeitos e experiências que passaram a caber na categoria, e outro que dela permaneceram excluídos.

Esse capítulo percorre dois caminhos. O primeiro acompanha a construção internacional da categoria, dos primeiros anteprojetos discutidos nos sistemas interamericano e onusiano ao Estatuto de Roma, evidenciando que sua consolidação jurídica é inseparável da mobilização política que a precedeu e a tornou possível. O segundo desloca essa reflexão para o Brasil, onde essa categoria internacional encontrou um equivalente nacional específico — o desaparecimento político —, forjado nas décadas de resistência à ditadura civil-empresarial-militar e ainda hoje o principal enquadramento pelo qual o desaparecimento forçado é socialmente reconhecido no país.

É essa trajetória que permite formular a pergunta que atravessa o restante da tese. Se o desaparecimento forçado foi reconhecido, no Brasil, apenas quando associado a um período e a um perfil específico de vítima, o que essa seletividade histórica antecipa sobre os limites do reconhecimento que o Estado brasileiro está disposto a conceder no presente? Argumento, nas páginas que seguem, que essa seletividade não é acidental, mas padrão, e que reconhecê-la aqui, na origem conceitual do fenômeno, é condição para compreender, no Capítulo 4, sua persistência na política pública que hoje deveria enfrentá-lo.

1. 1 A construção internacional da categoria de desaparecimento forçado

Esta seção apresenta o processo histórico e político-jurídico de construção internacional da categoria de desaparecimento forçado. Evidencie que sua consolidação normativa não decorreu de iniciativa espontânea dos organismos internacionais, mas da pressão contínua exercida por familiares de vítimas, movimentos sociais e organizações de direitos humanos latino-americanas junto à ONU e à OEA.

A discussão está organizada em três momentos complementares. Primeiro, examino os aspectos político-jurídicos que fundamentaram a elaboração dos principais instrumentos normativos sobre o tema, da Declaração da Organização das Nações Unidas (ONU) de 1992 ao Estatuto de Roma (1.1.1).

Em seguida, proponho que compreendamos o desaparecimento forçado como tipo ideal histórico, a partir da distinção entre desaparecido originário e desaparecido estendido formulada por Gabriel Gatti (2017) (1.1.2). Por fim, caminho para as disputas e expansões contemporâneas dessa categoria, que tensionam seus limites conceituais e antecipam os desafios específicos de sua aplicação ao caso brasileiro, explorado na seção seguinte (1.1.3).

1. 1. 1 Aspectos político-jurídicos da construção da categoria

A realização de qualquer pesquisa, no Brasil, hoje, que verse sobre *desaparecimento forçado*, encontra limites de enquadramento, abordagem, material, de generalizações possíveis, que derivam da “impossibilidade de identificar estatisticamente a proporção de casos de desaparecimentos forçados, sobretudo porque a polícia não opera com essa categoria; trata-se de uma noção que aparece apenas nas convenções de direito internacional” (ARAÚJO, F., 2014, p. 33-34).

Ariel Dulitzky (2023) sustenta que a sociedade civil latino-americana — especialmente familiares de desaparecidos, organizações de direitos humanos e movimentos sociais — teve papel decisivo, não apenas na denúncia dos desaparecimentos, mas também na própria construção das respostas institucionais internacionais ao fenômeno. A pressão exercida sobre a Organização das Nações Unidas (ONU), suas comissões e a Organização dos Estados Americanos (OEA), aparece como elemento central para a internacionalização do tema e para a criação de mecanismos específicos de monitoramento, responsabilização e produção normativa.

Até os anos 1970, quando as práticas violentas perpetradas pelos governos autoritários e ditatoriais na América Latina contra seus próprios cidadãos se tornaram inequívocas, o desaparecimento forçado sequer era objeto de preocupação ou elaboração jurídica internacional, e foi a mobilização regional de familiares de desaparecidos, associações civis e

organismos de direitos humanos que transformou a prática em um problema de violação de direitos humanos. Esses grupos passaram a pressionar continuamente a OEA e a ONU para que reconhecessem a sistematicidade dessas violações e desenvolvessem mecanismos institucionais de resposta.

Os primeiros esforços para tratar da temática do desaparecimento forçado no plano internacional, no sistema onusiano, ocorreram no âmbito da Subcomissão para a Prevenção da Discriminação das Minorias, cujos trabalhos resultaram no primeiro anteprojeto de declaração sobre a questão dos desaparecimentos forçados (ARAÚJO, F. 2014). Essa subcomissão foi um órgão subsidiário da ONU, vigente entre 1947 e 2006, composto por especialistas independentes, focado em estudos técnicos, proteção de grupos minoritários (raciais, religiosos, linguísticos) e combate à discriminação.

O anteprojeto da Declaração foi confeccionado e debatido ao longo do período de 1987 a 1990 (UN, 2006), tendo sido objeto do Grupo de Trabalho sobre Detenção, órgão interno da Subcomissão. Podem ser mencionadas como etapas principais a elaboração inicial, redação conjunta e recebimento de sugestões técnicas de especialistas (1987 a 1989); a aprovação oficial do texto final do anteprojeto pela Subcomissão, através da Resolução 1990/33, que o enviou para as instâncias superiores da ONU (31 de agosto de 1990); e a adoção da Declaração pela Assembleia-Geral da ONU, após revisões políticas finais no texto no âmbito da Comissão de Direitos Humanos (dezembro de 1992) (DIJKSTRA et al., 2002).

Merece destaque o fato de que as primeiras reflexões sobre desaparecimento forçado tenham nascido no seu bojo, remetendo à proximidade entre a vulnerabilização de determinados grupos populacionais e a maior sujeição a esse tipo de violência, tendo em vista sua menor força política de serem reconhecidos como sujeitos de direitos merecedores de proteção em contexto de violência e dignos de apuração dos fatos a ela relacionados. Assim, enquanto o Grupo de Trabalho sobre Desaparecimentos Forçados ou Involuntários (GTDFI) atuava na linha de frente investigando os casos práticos, foi o GT sobre Detenção da Subcomissão que assumiu a tarefa legislativa de redigir o anteprojeto que se transformaria na Declaração da ONU de 1992.

O desaparecimento de pessoas como prática política de regimes ditatoriais, intimamente associado à tortura, ocasionou a criação do primeiro mecanismo temático para o monitoramento de fenômenos violadores dos direitos humanos pela ONU, o GTDFI, criado em 1980, pela Comissão de Direitos Humanos. Para Dulitzky (2023), esse GT nasce diretamente influenciado pela pressão exercida pelas vítimas e pelos movimentos latino-americanos junto às instâncias internacionais, destacando a atuação da Federación Latinoamericana de Asociaciones de Familiares de Detenidos-Desaparecidos (FEDEFAM).

A Resolução 33/173 da Assembleia Geral da ONU, de dezembro de 1978, criou esse grupo de trabalho, composto por cinco representantes na qualidade de peritos de países membros da Comissão de Direitos Humanos, para “examinar questões concernentes ao desaparecimento forçado ou involuntário de pessoas” (parágrafo operativo 1). Para isso, era autorizado a “buscar e receber informações de governos, organizações intergovernamentais, organizações humanitárias e outras fontes confiáveis” (parágrafo operativo 3).

A imprecisão da linguagem da resolução se revelou, posteriormente, positiva para o grupo, pois propiciou ampla margem de autonomia para a definição dos métodos de trabalho. O GTDFI se reúne regularmente três vezes por ano, procura esclarecer casos antigos e buscar proteção para as vítimas em casos de desaparecimentos recentes (ALVES, 1997 apud ARAÚJO, F., 2014, p. 42).

José Augusto Alves (1997 apud ARAÚJO, F., 2014, p. 43) considera apolítica a atuação do GT, no sentido de não manifestar juízo de valor sobre os governos contatados, ainda que a mudança da ordem política tenha sido profunda. A suposta atuação apolítica desse GT muitas vezes irrita oposições e governos legítimos: as oposições, porque gostariam de ver os ocupantes do poder acusados internacionalmente, e os governos sucessores de regimes de força, porque têm que arcar com a responsabilidade pelo esclarecimento de casos de desaparecimentos praticados por seus antigos adversários.

Os casos são dados como finalizados apenas quando os familiares ou representantes das vítimas consideram que o objetivo terminou. Isso se dá com o reaparecimento da pessoa, pela identificação do cadáver, ou por outro tipo de satisfação aceitos pelos interessados, como, por exemplo, certidão de óbito ou indenização financeira fornecida pelo Estado.

A partir dos casos examinados, o GT tem a tarefa de identificar elementos e situações que costumam levar à prática dos desaparecimentos nos diversos países. Com base nesses dados, formula recomendações gerais de natureza preventiva, punitiva e compensatória à Comissão dos Direitos Humanos, a serem adotadas nacional e internacionalmente (ALVES, 1997 apud ARAÚJO, F., 2014, p. 42).

Em 18 de dezembro de 1992, foi proclamada pela Resolução 47/133, da Assembleia Geral da ONU, a Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas Contra Desaparecimentos Forçados, o principal instrumento normativo do GT. A aprovação dessa Declaração no início dos anos 1990 aconteceu no mesmo período em que muitos países latino-americanos viviam a transição dos regimes ditatoriais para os regimes democráticos.

Essa Declaração, ainda que não apresente definição objetiva de *desaparecimento forçado*, delimitou juridicamente a prática ao reconhecer que ela implica violação da dignidade

humana, dos direitos humanos, da liberdade e da segurança da pessoa. Também estabeleceu que o desaparecimento subtrai a vítima da proteção da lei e a expõe à tortura e a outros tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes (artigo 1).

Além disso, estabeleceu deveres estatais de prevenção e repressão ao desaparecimento forçado, impondo aos Estados a obrigação de não praticar, tolerar ou permitir tais condutas (artigos 2 e 3), bem como de criminalizar essa violência e responsabilizar civil e penalmente seus autores (artigos 4 e 5). A normativa afastou a possibilidade de justificação da prática mediante invocação de ordens hierarquicamente superiores ou circunstâncias excepcionais (artigos 6 e 7), além de impedir a recusa de extradição sob o fundamento de crime político, obrigando o Estado a processar o autor caso a extradição não ocorra (artigos 8, 14 e 15).

No plano investigativo e processual, foi previsto o dever estatal de buscar e investigar os casos de desaparecimento forçado (artigo 9), bem como de prestar informações sobre os locais de detenção, cumprimento de pena e libertação de pessoas privadas de liberdade (artigos 10 e 11). Determinou-se, ainda, que apenas agentes estatais legalmente autorizados possam ordenar ou executar privações de liberdade (artigo 12), assegurando às vítimas e seus familiares amplo acesso à justiça (artigo 13).

A Declaração também disciplinou mecanismos de responsabilização e reparação, prevendo o afastamento de suspeitos de suas funções oficiais (artigo 16), reconhecendo o caráter continuado do desaparecimento forçado e estabelecendo disposições específicas sobre sua prescritibilidade (artigo 17), vedando anistias especiais ou medidas equivalentes (artigo 18) e garantindo às vítimas o direito à reparação e à indenização (artigo 19). Por fim, dispôs sobre a responsabilização daqueles que se apropriarem de crianças cujos pais tenham sido vítimas de desaparecimento forçado. (ONU, 1992).

Ainda em relação às normativas editadas no sistema onusiano, a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, de 2006, solucionou a lacuna do texto de 1992 e trouxe, em seu Artigo 2, uma definição jurídica direta de desaparecimento forçado como sendo

[...] a prisão, a detenção, o sequestro ou qualquer outra forma de privação de liberdade por agentes do Estado ou por pessoas ou grupos de pessoas que atuam com a autorização, o apoio ou o consentimento do Estado, seguida da recusa em reconhecer a privação de liberdade ou da ocultação do destino ou do paradeiro da pessoa desaparecida, subtraindo-a assim da proteção da lei (UN, 2006, tradução minha).

No âmbito interamericano, a pressão acima mencionada aparece na atuação da Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH), que começou a denunciar a ocorrência

de desaparecimentos em 1974 e cuja visita à Argentina, seguida do relatório de 1979-1980, constituiu “a primeira descrição intergovernamental abrangente” dos desaparecimentos forçados. Ainda no que diz respeito à atuação da OEA, do ponto de vista de sua atuação como sistema regional de proteção aos direitos humanos, foi instituído um grupo de trabalho pelo Comitê do Conselho Permanente sobre Negócios Jurídicos e Políticos, visando a elaboração de um projeto de Convenção sobre o desaparecimento forçado de pessoas.

Em 1992, o GT apresentou uma versão que foi duramente criticada por países como Argentina, Chile e Canadá, além de organizações não governamentais, cujos apontamentos se centravam principalmente no fato de as propostas não garantirem efetiva proteção das pessoas contra o desaparecimento forçado, além de aceitarem as leis de obediência devida como justificativa para escusa de responsabilidade criminal. O Conselho passou a considerar as críticas das organizações não governamentais e a seguir a postura mais progressista da Declaração de 1992 da ONU (ARAÚJO, F., 2014, p. 46).

Em 9 de junho de 1994, a Resolução da Assembleia Geral da OEA 1256 (XXIV-0/94), adotou, em Belém do Pará, no Brasil, a Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas, que passou a ser utilizada a partir de 28 de março de 1996.

Para os efeitos desta Convenção, entende-se por desaparecimento forçado a privação de liberdade de uma pessoa ou mais pessoas, seja de que forma for praticada por agentes do Estado ou por pessoas ou grupo de pessoas que atuem com autorização, apoio ou consentimento do Estado, seguida de falta de informação ou da recusa a reconhecer a privação de liberdade ou a informar sobre o paradeiro da pessoa, impedindo assim o exercício dos recursos legais e das garantias processuais pertinentes (ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS, 1994).

Os termos da Convenção Interamericana focalizam a cobrança aos Estados-membros para “não praticarem, nem tolerarem, nem permitirem a prática do desaparecimento forçado”, “nem mesmo em estado de emergência, exceção ou suspensão de garantias individuais” (artigo 1). Fábio Araújo (2014, p. 47) destacou tanto o artigo 10 como o artigo 11, que tratam de situações muito comuns de violações com as quais os familiares dos desaparecidos têm de se confrontar nos processos de busca: ausência de procedimentos judiciais, ausência de registros e informações sobre os desaparecidos, não acesso a lugares suspeitos para realização de buscas etc.

Artigo 10

Em nenhum caso poderão ser invocadas circunstâncias excepcionais, tais como estado de guerra ou ameaça de guerra, instabilidade política interna ou qualquer outra emergência pública, para justificar o desaparecimento forçado de pessoas. Nesses casos, será mantido o direito a procedimentos ou recursos judiciais rápidos e eficazes, como meio de determinar o paradeiro das pessoas privadas de liberdade ou seu estado de saúde, ou de identificar a autoridade

que ordenou a privação de liberdade ou a tornou efetiva. Na tramitação desses procedimentos ou recursos e de conformidade com o direito interno respectivo, as autoridades judiciárias competentes terão livre e imediato acesso a todo centro de detenção e a cada uma de suas dependências, bem como a todo lugar onde houver motivo para crer que se possa encontrar a pessoa desaparecida, inclusive lugares sujeitos à jurisdição militar.

Artigo 11

Toda pessoa privada de liberdade deve ser mantida em lugares de detenção oficialmente reconhecidos e apresentada, sem demora e de acordo com a legislação respectiva, à autoridade judiciária competente. Os Estados-membros estabelecerão e manterão registros oficiais atualizados sobre seus detidos e, de conformidade com sua legislação interna, os colocarão à disposição dos familiares dos detidos, bem como dos juízes, advogados, qualquer pessoa com interesse legítima e outras autoridades (OEA, 1994).

Conforme sustenta Dulitzky (2023), as organizações latino-americanas, lideradas pela FEDEFAM, impulsionaram o desenvolvimento progressivo do direito internacional sobre desaparecimentos forçados desde os anos 1980. Pressionaram os organismos internacionais pela adoção de instrumentos jurídicos específicos, contribuindo para a construção e a aprovação da Declaração da ONU sobre o tema (1992), da Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas (1994) e, posteriormente, da Convenção Internacional da ONU (2006).

Além da pressão jurídica e diplomática, Dulitzky (2023, p. 41-41) expõe que os movimentos sociais latino-americanos também foram fundamentais para moldar a própria linguagem política e moral do desaparecimento forçado. Organizações como as Madres e Abuelas de Plaza de Mayo, o Vicariato da Solidariedade no Chile e diversas associações de familiares transformaram a experiência privada do luto e da busca em mobilização pública permanente.

Essa atuação produziu forte constrangimento internacional aos regimes autoritários e obrigou organismos internacionais a reconhecer os desaparecimentos como prática sistemática de terror estatal, o que denota que a sociedade civil latino-americana não foi apenas como destinatária das respostas internacionais, mas também agente ativa de sua formulação. A sistematicidade dos desaparecimentos, portanto, não emerge apenas da prática repressiva estatal, mas também do trabalho político e discursivo desses movimentos sociais em transformar experiências dispersas de violência em categoria internacional de denúncia, responsabilização e memória.

Outra normativa internacional que dispõe sobre os desaparecimentos forçados é o Estatuto de Roma, que estabeleceu a criação do Tribunal Penal Internacional, foi adotado em

17 de julho de 1998, em Roma, na Itália, e, no Brasil, foi promulgado como o Decreto nº 4.388/2002. Ele é definido, no artigo 1, como uma “instituição permanente, com jurisdição sobre as pessoas responsáveis pelos crimes de maior gravidade com alcance internacional” e com função “complementar das jurisdições penais nacionais” (BRASIL, 2002).

Sua sede é em Haia, Holanda (artigo 3), possui personalidade jurídica internacional (artigo 4) e os crimes que o TPI possui competência para julgar são genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crimes de agressão. O artigo 11 limita sua competência aos crimes cometidos após o início de sua vigência.

O desaparecimento forçado é definido no artigo 7, 2, i, do Estatuto, como um crime contra a humanidade, nos seguintes termos: “a prisão, a detenção ou o sequestro de pessoas por um Estado ou uma organização política, ou com sua autorização, apoio ou aquiescência, seguido da recusa a admitir tal privação de liberdade ou a dar informação sobre a sorte ou o paradeiro dessas pessoas, com a intenção de deixá-las fora do amparo da lei por um período prolongado” (BRASIL, 2002). De acordo com a redação do artigo do TPI, a autoria do crime de desaparecimento forçado é atribuída àquele que tenha apreendido, detido ou sequestrado uma ou mais pessoas, e se negado a reconhecer tal fato e a prestar informações sobre o paradeiro e destino do desaparecido.

Estipula, ainda, que o desaparecimento tenha ocorrido com autorização ou aquiescência do Estado ou organização política, com a intenção de manter o desaparecido fora do amparo da lei. Outro fator caracterizador dessa violação é que a conduta tenha sido parte de um ataque generalizado ou sistemático, dirigido contra a população civil, e que o agente saiba desse fato.

Nesse exercício de produção normativa sobre a temática das pessoas desaparecidas, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha (CICV)¹, juntamente com os Membros do Comitê da

¹ Criado em 1863, o CICV é a organização que está na origem do Movimento Internacional da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho, que é formado também pelas sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho e pela Federação das Sociedades Nacionais da Cruz Vermelha e do Crescente Vermelho. O CICV é uma organização imparcial, neutra e independente cuja missão exclusivamente humanitária é proteger a vida e a dignidade das vítimas de conflitos armados e outras situações de violência. Também se esforça para evitar o sofrimento mediante a promoção e o fortalecimento dos direitos e dos princípios humanitários universais. O CICV é fruto de uma iniciativa privada, mas adquiriu estrutura internacional através das numerosas tarefas que lhe foram atribuídas pelas Convenções de Genebra e os Protocolos Adicionais, cuja finalidade é a proteção das vítimas de guerra. Seu mandato lhe permite, por meio da abertura de delegações e do envio de delegados, manter um diálogo com os Estados e as Partes em conflito. O fato de dialogar com as autoridades que exercem controle sobre as vítimas de guerra não muda o status dessas autoridades, nem pode ser interpretado como uma forma de reconhecimento de sua parte.

O caráter internacional do CICV é confirmado por acordos de sede firmados com mais de 50 Estados. Esses acordos, que são tratados do Direito Internacional, especificam seu status jurídico sobre o território dos Estados onde realiza atividades humanitárias e reconhecem sua personalidade jurídica internacional.

União Interparlamentar (UIP)² para Promover o Respeito Pelo Direito Internacional Humanitário, produziram um Manual para Parlamentares. Essa ferramenta se baseia, em grande parte, no Relatório sobre Pessoas Desaparecidas, apresentado por Brigitta Gadiant (Parlamento Suíço) e Leonardo Nicolini (Parlamento Uruguaio) na 115ª Assembleia da União Parlamentar (UIP; CICV, 2009).

[A Assembleia da União Interparlamentar é] consciente da necessidade dos Estados de adotar uma política nacional integral sobre as pessoas desaparecidas, abrangendo todas as medidas necessárias para evitar os desaparecimentos, esclarecer a sorte das pessoas desaparecidas, satisfazer as necessidades das famílias dos desaparecidos, reconhecer os fatos e determinar a responsabilidade pelos incidentes que provocaram os desaparecimentos em situação de conflito armado ou violência interna, assim como no caso de desaparecimentos forçados. 115ª Assembleia da UIP, Resolução sobre “Pessoas Desaparecidas”, outubro de 2006 (UIP; CICV, 2009, p. 1).

Desses documentos produzidos e pactuados em nível internacional, é possível extrair alguns elementos estruturantes que definem o crime de desaparecimento forçado. Em primeiro lugar, a prática envolve formas de privação arbitrária de liberdade, realizadas mediante sequestro, prisão extrajudicial, detenção legal ou clandestina da vítima, retirando a vítima do espaço ordinário de proteção jurídica e submetendo-a a uma condição de absoluta vulnerabilidade.

Em segundo lugar, o desaparecimento forçado pressupõe algum grau de participação estatal, seja pela atuação direta de agentes públicos, seja pela autorização, tolerância, aquiescência ou cumplicidade do Estado em relação a grupos políticos ou organizações

Graças a esses acordos, que em geral são concedidos apenas a organizações intergovernamentais, o CICV goza de privilégios e imunidades, como a imunidade em relação a procedimentos jurídicos – que protege a organização de processos administrativos e judiciais – e a inviolabilidade de suas instalações, arquivos e outros documentos. Seus delegados têm um status similar ao dos funcionários de organizações intergovernamentais. Tais imunidades e privilégios são indispensáveis para o CICV, pois garantem duas condições essenciais à sua ação: neutralidade e independência. A natureza e a composição não governamentais do CICV o diferenciam tanto do sistema das Nações Unidas como das outras organizações não governamentais humanitárias. O CICV obteve status de observador junto à UIP em 1985. Compare às duas assembleias anuais da UIP e mantém contato regular durante o ano todo com a Secretaria dessa organização. (UIP; CICV, 2009, p. 103).

² Criada em 1889, a UIP é a organização que reúne os representantes dos Parlamentos dos Estados soberanos, cujos objetivos são promover contatos, coordenação e troca de experiência entre Parlamentos e parlamentares de todos os países; considerar questões de interesse internacional e se pronuncia a respeito, com o objetivo de fomentar ações dos Parlamentos e de seus membros; contribuir para a defesa e a promoção dos direitos humanos, que têm alcance universal e cujo respeito é um fator essencial para a democracia parlamentar e o desenvolvimento; colaborar para um melhor conhecimento do trabalho das instituições representativas e o fortalecimento e desenvolvimento dos seus meios de ação. a união interparlamentar tem sede em genebra e status de observador junto às nações unidas. seu escritório em nova york funciona como observador permanente na onu. em 1995, foi criado um comitê com a missão de promover o respeito pelo direito humanitário internacional, e, por volta de 2009, passou a concentrar sua atenção e trabalho na questão das pessoas desaparecidas. em outubro de 2009, quando produziu o manual para parlamentares, a uip representava os parlamentos de 153 países. (UIP; CICV, 2009, p. 102).

responsáveis pela violência. Trata-se, portanto, de uma prática que depende da utilização da estrutura estatal ou de sua permissividade institucional para viabilizar a ocultação da vítima e impedir mecanismos efetivos de responsabilização.

Outro elemento central consiste na recusa formal, implícita ou explícita do Estado, em reconhecer a privação de liberdade, prestar informações sobre a detenção, revelar o paradeiro do desaparecido ou elucidar sua situação jurídica. Frequentemente, essa dinâmica é acompanhada da produção de versões falsas sobre os fatos e da negação de que a vítima esteja sob custódia estatal, produzindo um regime contínuo de incerteza, desinformação e sofrimento para familiares e círculos sociais próximos.

O desaparecimento forçado também costuma envolver graves violências físicas e psíquicas, incluindo tortura, maus-tratos, execução extrajudicial e morte da vítima durante o período de detenção clandestina. Em muitos casos, soma-se, ainda, o ocultamento do cadáver ou dos restos mortais, prática voltada tanto à destruição de provas quanto à perpetuação da incerteza acerca do destino do desaparecido, embora a morte e a ocultação do corpo não estejam necessariamente presentes em todos os casos de desaparecimento forçado (FRANCO, 2021, p. 55).

Tal crime configura, portanto, uma violação múltipla, pluriofensiva e complexa, na medida em que implica a transgressão simultânea de diversos direitos fundamentais, como o direito à liberdade, à integridade pessoal, à vida, à ampla defesa e à proteção judicial. Mais do que um ato isolado de violência, o desaparecimento forçado constitui uma tecnologia repressiva voltada à produção de medo, silêncio e desarticulação social, operando pela suspensão da existência jurídica e política da vítima.

Internacionalmente, essa definição caracteriza um tipo jurídico-penal aplicável aos casos de desaparecimento forçado independentemente de ser ou não o Estado o executor direto da violência. Também prescinde do reconhecimento do paradeiro da vítima, da existência formal de um Estado de Direito ou do caráter seletivo e sistemático das práticas desaparecedoras.

A categoria se mostrou igualmente aplicável a diferentes sujeitos e contextos sociais, alcançando indivíduos, grupos étnicos, comunidades rurais e grupos religiosos. Sua ampla circulação contribuiu tanto para conferir visibilidade política a situações historicamente invisibilizadas quanto para consolidar o conceito em termos jurídico-normativos, permitindo que ele transbordasse seu uso original e circulasse por diferentes épocas e continentes (MAHLKE, 2017).

1. 1. 2 Desaparecimento forçado como tipo ideal histórico

É em função desse alcance que o desaparecimento forçado é trabalhado como *tipo ideal histórico* em dois sentidos, tratando dos contextos de desaparecimento, de sua emergência, de sua visibilidade e de enfrentamento. O primeiro se constrói retroativamente, quando a categoria consagrada passa a ser aplicada a fenômenos passados, quando o termo ainda não havia sido cunhado, num ato de comparação, unificação, subsunção, organização (ANSTETT, 2017; GATTI, 2017).

O segundo sentido se manifesta ao observar como a categoria se integra no ponto da moral humanitária, onde divide espaço com outros sofrimentos, especialmente com práticas, bastante internacionalizadas, como políticas de reparação, políticas de memória, audiências e eventos para a escuta de vítimas, técnicas de identificação de cadáveres etc. Nos contextos chamados de “transição”, a presença dessas técnicas se generalizou e passou a constituir condição de possibilidade, o álibi, para formas de governo e narrativas nacionais novas (GATTI, 2017).

Para Max Weber (1999), o tipo ideal constitui um instrumento metodológico fundamental da “sociologia compreensiva”³. Trata-se de uma construção analítica elaborada pelo autor mediante a “acentuação unilateral”⁴ de determinados traços da realidade empírica, de modo a produzir um modelo conceitualmente coerente capaz de orientar a interpretação dos fenômenos sociais.

O tipo ideal não corresponde à realidade concreta em sua totalidade, tampouco possui caráter normativo ou descritivo; sua função é servir como parâmetro heurístico e comparativo para a compreensão da ação social e das formas históricas de organização da vida coletiva. Em Weber (1999), os conceitos sociológicos são formulados como “tipos puros”, construções abstratas que permitem identificar aproximações, desvios e combinações presentes nos casos empíricos efetivos.

Weber (1999) emprega o tipo ideal em reflexões centrais de sua obra, tanto para formular categorias sociológicas gerais — como ação racional, dominação tradicional, carismática e legal-racional —, quanto para interpretar configurações históricas específicas, como a burocracia moderna, o capitalismo ocidental ou o patrimonialismo. É nesse segundo

³ Weber (1999) define a sociologia como uma ciência voltada para a compreensão interpretativa (*Verstehen*) da ação social, isto é, para a apreensão dos sentidos subjetivamente atribuídos pelos indivíduos às suas condutas e relações sociais, e não meramente observar externamente os comportamentos sociais.

⁴ A “acentuação unilateral” consiste no procedimento metodológico pelo qual Weber (1999) seleciona e enfatiza determinados elementos da realidade empírica considerados significativos para a análise, construindo um modelo conceitual coerente que não corresponde integralmente à realidade concreta, mas funciona como instrumento heurístico de interpretação e comparação.

movimento que se consolida aquilo que a tradição interpretativa da obra weberiana convencionou chamar de *tipo ideal histórico*: uma construção analítica voltada à compreensão de formações históricas singulares, elaborada a partir da organização e unificação de fenômenos dispersos em torno de uma lógica inteligível comum.

O tipo ideal histórico pretende, assim, oferecer um esquema interpretativo capaz de conferir inteligibilidade a determinados processos históricos, permitindo comparar contextos distintos e reconstruir conexões causais e simbólicas entre práticas, instituições e formas de reconhecimento social. Nessa perspectiva, a discussão proposta por Gatti (2017), acerca das diferentes configurações do desaparecimento forçado pode ser compreendida a partir de uma lógica próxima à do tipo ideal histórico weberiano.

Assim, o que o autor uruguaio denomina de *desaparecido originário* — isto é, o primeiro sentido da categoria — corresponde formalmente ao que o direito internacional tipifica como *desaparecimento forçado* no artigo 2º da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (UN, 2006). Trata-se de situação em que o agente desaparecedor é o Estado, a vítima é um cidadão e o contexto político-jurídico é o Estado de Direito.

Esse tipo de desaparecimento se caracteriza pela incidência de uma poderosa estrutura de cuidado, representação e atenção à vítima, própria do humanismo contemporâneo. Também envolve a construção de redes institucionais, organizacionais e de mobilização, frequentemente articuladas a comunidades de vítimas ligadas por vínculos de parentesco e marcadas pela centralidade de elementos biológicos, como sangue, DNA e memória familiar, sendo o caso argentino um de seus principais exemplos.

O *desaparecido forçado estendido*, como sendo o segundo sentido, diz respeito aos casos que o direito internacional tipifica como desaparecimento forçado, mas que empiricamente não coincide com esse tipo jurídico. O próprio ato de denominação é posterior (uso do conceito de desaparecimento para nomear situações sem nome, ou mal nomeadas), é retroativo, em uma tentativa de ajustar o ocorrido a um tipo jurídico já existente.

Esse segundo tipo de desaparecimento é marcado por paradoxos, precariedades, efervescências e formas criativas de mobilização política e institucional. Busca-se, nesses casos, fazer uso da categoria *desaparecimento forçado* e de seus suportes jurídicos, organizacionais, materiais e simbólicos para reivindicar reconhecimento público das vítimas.

Essas disputas vêm acompanhadas de intenso pleito para que determinados sujeitos sejam reconhecidos como vítimas dessa forma de violência. Gatti (2017, p. 27) menciona como

exemplos os casos das vítimas do franquismo na Espanha, dos feminicídios e desaparecimentos de migrantes no México e da Lei de Vítimas de 2011 na Colômbia.

Ou seja, ao distinguir o *desaparecido originário* e o *desaparecido estendido*, Gatti (2017) opera uma construção analítica que organiza empiricamente experiências heterogêneas sob categorias relativamente coerentes, capazes de evidenciar regularidades, deslocamentos e tensões históricas. O primeiro tipo, portanto, corresponde ao modelo paradigmático consolidado pelo direito internacional e pelas experiências latino-americanas das ditaduras do Cone Sul; o segundo emerge da expansão retrospectiva e difusa da categoria desaparecimento, aplicada a contextos que não coincidem integralmente com a formulação jurídica clássica, mas que reivindicam reconhecimento dentro de seu horizonte moral, político e humanitário.

O desaparecido é ausência, invisibilidade e impossibilidade de representação plena. É um corpo dissociado, situado em uma zona de indeterminação entre a vida e a morte, entre presença material e apagamento político.

Sua existência produz um problema simultaneamente ontológico, jurídico e simbólico. O desaparecimento rompe vínculos sociais, suspende identidades e impede formas estáveis de reconhecimento institucional, afetivo e memorialístico.

O desaparecido não está inteiramente morto, mas tampouco permanece plenamente inscrito no mundo dos vivos. Sua condição interrompe rituais de luto, fragmenta narrativas familiares e dificulta a produção social da memória, mantendo familiares e comunidades em estado contínuo de incerteza.

Mais do que ocultar corpos, o desaparecimento forçado produz regimes de silêncio e indeterminação. A violência não se dirige apenas à eliminação física da vítima, mas também ao apagamento de sua existência jurídica, política e social.

É precisamente essa condição liminar que o transforma em uma categoria particularmente complexa para o pensamento social e jurídico contemporâneo. O desaparecido desafia classificações estáveis, desloca fronteiras entre ausência e presença e tensiona mecanismos institucionais de reconhecimento, verdade e reparação.

Ainda que a categoria de desaparecimento forçado de pessoas ocupe um lugar crescentemente significativo em diferentes disciplinas e tenha adquirido o estatuto de objeto de atenção política e de investigação social, esse amadurecimento não foi acompanhado, segundo Gatti (2017, p. 31), de um esforço proporcional para abordar simultaneamente as múltiplas dimensões que o fenômeno coloca em jogo. Em grande parte das sistematizações existentes, o desaparecido aparece subordinado a categorias mais amplas, como memória social, violência ou práticas genocidas, tornando-se variável dependente de outros marcos interpretativos.

1. 1. 3 Disputas e expansões da categoria

Nas subseções anteriores, buscamos compreender a construção político-jurídica internacional da categoria de desaparecimento forçado e os modos pelos quais ela adquiriu reconhecimento normativo e institucional, enquanto agora passaremos a refletir sobre os deslocamentos, expansões e disputas que atravessam sua utilização contemporânea. Mais do que uma categoria jurídica consolidada, constitui-se como um conceito em permanente construção, cuja circulação entre diferentes contextos históricos, políticos e sociais tensiona seus limites, seus usos e as experiências que pode nomear.

A partir da reflexão proposta por Gatti (2017), ao tratar o desaparecimento forçado como tipo ideal histórico, nota-se que o termo *desaparecimento* passou a ser utilizado em diferentes países, territórios e temporalidades para fazer referência a fenômenos diversos, ainda que marcados por graus variados de sistematicidade e violência estatal. Trata-se de uma categoria que extrapolou seu contexto originário e se transnacionalizou, sendo mobilizada tanto para nomear experiências passadas quanto para interpretar situações contemporâneas de violência, ausência e invisibilização.

Anstett (2017, p. 35-36) observa que expressões originalmente produzidas em contextos locais passaram a circular internacionalmente, impulsionadas tanto pelo discurso militante quanto pela linguagem das ciências sociais, ainda que os fenômenos posteriormente nomeados por essas categorias não coincidam integralmente com aqueles que lhes deram origem. Nesse contexto, Gatti (2017) questiona se faz sentido designar experiências heterogêneas pelo mesmo conceito e propõe sistematizar as categorias de desaparecimento e de desaparecido como instrumentos analíticos capazes de conferir inteligibilidade a esse universo, mesmo reconhecendo o caráter provisório e mutável dessas formulações.

Essa expansão conceitual também permite compreender que o desaparecimento forçado antecede sua própria formulação jurídica internacional. Embora apenas no final da década de 1970 tenha sido progressivamente reconhecido, no âmbito do direito internacional dos direitos humanos, como violação autônoma e crime contra a humanidade, práticas de desaparecimento já estavam presentes em diferentes contextos de guerra, repressão e dominação política muito antes de sua tipificação normativa.

F. Araújo (2014, p. 41) menciona que, ainda no século XIX, durante a Guerra Civil norte-americana, soldados passaram a portar placas de identificação contendo nome, regimento e divisão militar, como forma de possibilitar o reconhecimento de seus corpos em caso de morte em batalha. Após a Primeira Guerra Mundial, essas práticas de identificação se tornaram

obrigatórias, conforme as determinações estabelecidas na Conferência Internacional da Cruz Vermelha de 1925, evidenciando que a preocupação com corpos desaparecidos e não identificados já se colocava no interior das guerras modernas.

Contudo, foi durante a Segunda Guerra Mundial que o desaparecimento sofreu uma inflexão decisiva, tornando-se explicitamente uma política de Estado dirigida também contra a população civil. Fábio Franco (2021) destaca que um dos primeiros experimentos sistemáticos nesse sentido ocorreu a partir da ordem nazista conhecida como “Noite e Nevoeiro”, de 1941, responsável por incorporar o desaparecimento aos dispositivos estatais de repressão e terror político.

Na prática, essa política implicava a apreensão de indivíduos e a construção deliberada de um sistema de desinformação acerca de seu paradeiro, das condições de detenção e de sua própria existência jurídica. Seu objetivo consistia não apenas em subtrair a vítima da proteção da lei, mas também em produzir medo, ansiedade e insegurança permanentes entre familiares, pessoas próximas e parcelas mais amplas da população.

Ainda que não seja possível estabelecer uma relação linear entre a política nazista de desaparecimento e as guerras coloniais do século XX, Franco (2021, p. 57) sustenta que essas experiências contribuíram para a consolidação de técnicas contrarrevolucionárias posteriormente utilizadas em diferentes contextos coloniais e periféricos. Essas práticas encontraram terreno fértil nas “zonas de exceção permanente” do capitalismo colonial, onde a suspensão de garantias jurídicas e a flexibilização das “leis da guerra” permitiram a normalização de formas clandestinas de repressão.

Foi nesse contexto que a França formulou a noção de *guerra revolucionária*, utilizada para interpretar as lutas anticoloniais na Indochina e na Argélia e, mais especificamente, na Escola Superior de Guerra de Paris, que a síntese entre contrarrevolução e repressão colonial encontrou seu espaço de sistematização e difusão internacional (FRANCO, 2021). A ampla participação popular nos movimentos de libertação colocou em xeque a distinção clássica entre combatente e população civil, produzindo uma figura que se tornaria central para as doutrinas de segurança nacional das ditaduras latino-americanas: o *inimigo interno*.

A indistinção entre amigo e inimigo no interior do território nacional passou a justificar a adoção de técnicas repressivas excepcionais, voltadas à neutralização de sujeitos considerados potencialmente perigosos à ordem política. Nesse cenário, o desaparecimento deixou de constituir prática contingente ou acessória e passou a operar como verdadeiro *dispositivo* de *guerra contrarrevolucionária*, entendido aqui em sentido foucaultiano como uma rede

articulada de práticas, discursos, instituições e mecanismos de poder voltados à produção de determinados efeitos políticos e sociais.

O desaparecimento se articulava, assim, à tortura, à clandestinidade, à suspensão de direitos, à produção de desinformação e à disseminação do medo social, integrando uma tecnologia repressiva orientada tanto à eliminação de opositores quanto à desarticulação preventiva de formas coletivas de resistência. Não representava, portanto, uma falha do sistema repressivo, mas elemento constitutivo de seu funcionamento, tendo em vista que sua lógica consistia precisamente em impedir formas de mobilização coletiva por meio da produção de incerteza, silêncio e terror, efeitos que ultrapassavam diretamente a vítima e se irradiavam sobre familiares, comunidades e setores mais amplos da sociedade (FRANCO, 2021, p. 66).

Ao buscar atribuir uma origem paradigmática à figura do desaparecido, Gatti (2017) identifica na Argentina ditatorial (1976-1983) o espaço privilegiado de “invenção” social do fenômeno. Embora práticas semelhantes tenham ocorrido em outros países latino-americanos — como Brasil, Chile, Uruguai e Paraguai —, para o autor uruguaio, o caso argentino assumiu centralidade específica tanto pela dimensão da violência produzida quanto pela profunda transformação simbólica, política e social provocada pelo desaparecimento no interior da sociedade.

Segundo esse autor, três elementos tornam a experiência argentina paradigmática: a formulação pública de Jorge Rafael Videla, em 1979 — “nem morto, nem vivo, está desaparecido” —; a reação coletiva dos afetados pelo desaparecimento; e a sistematicidade seletiva da prática repressiva exercida pelo Estado sobre parcelas significativas da cidadania. A partir dessa experiência, consolidou-se socialmente a categoria de *preso-desaparecido*, marcada por noções de ausência, ruptura, invisibilidade, vazio e irrepresentabilidade.

Se, para Gatti (2017), a Argentina constitui o espaço paradigmático de invenção social da figura do desaparecido, Dulitzky (2023) demonstra que foi a partir da experiência latino-americana — especialmente argentina — que o desaparecimento forçado adquiriu centralidade política e jurídica internacional, como discutido anteriormente. Rememoro que atuação de familiares, movimentos sociais e organizações de direitos humanos foi decisiva para transformar experiências locais de violência estatal em categoria internacional de denúncia, responsabilização e reconhecimento.

Nesse processo, a experiência desse país não operou apenas como referência histórica de violência extrema, mas também como matriz de elaboração política, jurídica e moral do desaparecimento forçado. Organizações como as Madres e Abuelas de Plaza de Mayo contribuíram para internacionalizar a denúncia dos desaparecimentos e pressionar organismos

internacionais a reconhecerem sua sistematicidade, produzindo uma linguagem política e humanitária que posteriormente circularia por diferentes contextos nacionais, como já mencionei anteriormente.

A expansão contemporânea da categoria de desaparecimento forçado produz importantes tensionamentos no caso brasileiro. Isso porque, embora o desaparecimento exista concretamente como experiência social vivida por familiares, movimentos sociais e organizações civis, sua inscrição jurídico-institucional permanece parcial, fragmentada e insuficiente.

No Brasil, o termo desaparecimento forçado esteve historicamente associado aos debates sobre a ditadura civil-empresarial-militar (1964-1985). Entretanto, reflexões acadêmicas, mobilizações de familiares e tensionamentos produzidos por movimentos sociais têm buscado ampliar os limites desse enquadramento, reconhecendo a permanência de práticas de desaparecimento em contextos democráticos contemporâneos e em dinâmicas de violência estatal que ultrapassam temporalmente o período ditatorial.

Esse processo de expansão conceitual não ocorre sem disputas. Embora a categoria permita conferir visibilidade política e institucional a diferentes experiências de violência, sua ampliação indiscriminada também pode produzir efeitos de diluição conceitual e enfraquecimento da responsabilização estatal, especialmente em contextos marcados pela seletividade penal e pela criminalização de populações periféricas, racializadas e favelizadas.

Como observa José Pablo Baraybar (2012, p. 139), o universo dos desaparecimentos envolve múltiplas dinâmicas sociais e políticas, nas quais se mesclam desaparecimentos por razões políticas, práticas de limpeza social, violência estatal, crime organizado e outras formas de desaparecimento de pessoas. No caso brasileiro, contudo, é fundamental preservar a centralidade da responsabilidade estatal — direta ou indireta — na caracterização do desaparecimento forçado, evitando que a expansão da categoria produza apagamentos das estruturas políticas que historicamente sustentaram essa prática.

Posso dizer, nesse sentido, que o desaparecimento forçado existe sociologicamente, mas permanece parcialmente inexistente no plano jurídico-institucional brasileiro, ainda que o Brasil seja signatário da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (UN, 2006), e da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas (OEA, 1994).

A ausência de tipificação penal específica também dificulta o reconhecimento do desaparecimento forçado como prática autônoma, sistemática e articulada à violência estatal, favorecendo seu enquadramento fragmentado em delitos comuns isolados, como sequestro,

homicídio ou ocultação de cadáver. Esse processo compromete não apenas a responsabilização de agentes públicos e estruturas organizadas de poder, mas também o reconhecimento do caráter continuado da violência, a produção de estatísticas e indicadores próprios, a elaboração de políticas públicas permanentes de prevenção e enfrentamento, a construção de mecanismos de memória e verdade e o próprio reconhecimento institucional da existência dessa prática no contexto brasileiro.

É justamente nesse cenário de disputa conceitual, política e institucional que se insere o debate sobre o desaparecimento político no Brasil. Historicamente associado às violações praticadas durante a ditadura civil-empresarial-militar, o desaparecimento político constituiu uma das principais formas de enquadramento dos desaparecimentos forçados no país, ao mesmo tempo em que contribuiu para delimitar temporal e socialmente o reconhecimento dessa violência.

1. 2 Desaparecimento político e tecnologias desaparecedoras no Brasil

O tema do desaparecimento forçado mobiliza reflexões acerca de mecanismos políticos, jurídicos e administrativos, razão pela qual pesquisadores e organismos internacionais passaram a elaborar diferentes classificações para o termo desaparecimento, especialmente para fins pedagógicos, analíticos e de formulação de políticas públicas voltadas para pessoas desaparecidas. No Brasil, consolidou-se historicamente a categoria *desaparecimento político*, utilizada para designar, sobretudo, os casos relacionados à repressão promovida pelo regime de governo autoritário e ditatorial em 1964.

O uso corrente do termo desaparecimento político no Brasil diz respeito à prisão, detenção ou sequestro de pessoas pelo Estado ou por organizações políticas (JARDIM, 2011), estando normalmente associado aos sujeitos vinculados à oposição ao regime militar entre 1964 e 1985, mais especificamente ao rol previsto pela Lei nº 9.140/1995 e posteriormente ampliado pelas Leis nº 10.536/2002 e nº 10.875/2004. Trata-se de categoria fortemente relacionada ao desaparecimento forçado, embora construída a partir de delimitações históricas, políticas e institucionais específicas.

Ao discutir a relação entre *desaparecimento forçado* e *desaparecimento político*, Tarcisio Jardim (2011) propõe reflexão importante acerca da possibilidade de enquadramento do desaparecimento forçado como crime contra a humanidade mesmo em contextos de conflito armado. A partir da leitura do Estatuto de Roma, o autor demonstra que os crimes contra a humanidade deixaram de depender exclusivamente da existência formal de guerras ou conflitos

armados, passando a se relacionar com ataques sistemáticos ou generalizados contra a população civil.

Nessa perspectiva, mesmo militares, combatentes ou integrantes de grupos armados organizados podem ser vítimas de desaparecimento forçado quando estiverem fora de combate. Trata-se de interpretação compatível com a jurisprudência desenvolvida pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), ainda que esse ponto não tenha sido plenamente enfrentado no caso *Gomes Lund e outros vs. Brasil*.

Essa formulação difere significativamente da leitura proposta por Silvio Almeida (2021) e Franco (2021), que defendem a politização dos desaparecimentos para além daqueles diretamente relacionados à oposição organizada ao regime militar. Dessa forma, temos que delimitação institucional do desaparecimento político no Brasil produziu efeitos ambíguos: se, por um lado, permitiu o reconhecimento estatal das graves violações cometidas durante a ditadura civil-empresarial-militar e impulsionou importantes políticas de memória, verdade e reparação, por outro contribuiu para restringir social e juridicamente o reconhecimento dos desaparecimentos forçados a um grupo relativamente específico de vítimas.

Ao isolar esse tipo de violência em um período considerado excepcional da história nacional, dificultou-se também a compreensão de suas permanências após o processo formal de redemocratização, iniciado em 1985 e consolidado constitucionalmente em 1988. Produziu-se, assim, importante cisão entre os desaparecimentos reconhecidos institucionalmente como políticos e outras formas de desaparecimento historicamente praticadas contra populações pobres, negras e periféricas no Brasil.

Essa questão se torna ainda mais relevante quando se observa que as tecnologias repressivas mobilizadas pela ditadura não desapareceram integralmente com o fim formal do regime autoritário. Como argumentam Franco (2021) e S. Almeida (2021), diversos mecanismos de gestão diferencial da violência permaneceram articulados às formas contemporâneas de administração da pobreza, da marginalização social e da racialização da população brasileira.

A partir dessas questões, a exposição a seguir está dividida em dois momentos. Primeiro, reconstruo a racionalidade repressora da ditadura civil-empresarial-militar, identificando os dispositivos burocráticos, institucionais e técnicos responsáveis pela operacionalização concreta das práticas desaparecedoras durante os anos de governo autoritário (1. 2. 1). Em seguida, analiso as disputas em torno da memória, da verdade e do reconhecimento dessas violências no período democrático, especialmente diante dos limites institucionais impostos às políticas de reparação e justiça transicional (1. 2. 2).

1. 2. 1 Racionalidade repressora da ditadura

Por meio de cursos de guerra contrarrevolucionária ministrados por militares estrangeiros, chegou ao Brasil a inspiração teórica e prática para o modelo brasileiro de governo contrainsurgente. Entretanto, foi sobretudo a partir do início da década de 1970, particularmente em seu primeiro quinquênio, que o desaparecimento passou a predominar dentre as demais tecnologias repressivas mobilizadas pela ditadura civil-empresarial-militar (FRANCO, 2021, p. 73-74).

Entregar milhares de inimigos internos à justiça comum não interessava ao regime. Além de sobrecarregar tribunais considerados lentos para as exigências da “guerra”, persistia o risco de absolvição dos opositores políticos.

A eliminação clandestina se mostrava mais funcional do que a submissão dos dissidentes às estruturas ordinárias do sistema penal. O desaparecimento possibilitava produzir, simultaneamente, neutralização política, terror social e ocultação da violência estatal.

A noção de dispositivos desaparecedores permite compreender o desaparecimento forçado não apenas como prática repressiva isolada, mas como resultado da articulação entre instituições, burocracias, técnicas de ocultação, saberes periciais e mecanismos administrativos voltados à produção da invisibilidade estatal da violência.

O primeiro marco desse funcionamento sistematizado foi a Operação Bandeirante (Oban), criada em São Paulo, em julho de 1969, com financiamento de empresários brasileiros e estrangeiros e apoio de políticos paulistas. Instalava-se nas dependências da 36ª Delegacia, na rua Tutoia, possuindo estatuto particular: ao mesmo tempo em que respondia ao Centro de Informações do Exército (CIE), situava-se parcialmente fora da hierarquia militar formal, gozando de relativa autonomia para coordenar ações conjuntas entre diferentes organismos de segurança. (FRANCO, 2021, p. 79).

A Oban operava simultaneamente dentro e fora do ordenamento jurídico. O sigilo e a excepcionalidade de seu funcionamento permitiam encobrir práticas ilegais sob aparência de legalidade institucional.

Foi nesse contexto que uma estrutura clandestina voltada ao sequestro, prisão, tortura, execução e desaparecimento de opositores do regime começou a se consolidar. (BRASIL, 2010, p. 104). À medida que as denúncias de assassinatos políticos aumentavam e que as versões oficiais de atropelamentos, fugas e suicídios perdiam credibilidade, inclusive internacionalmente, centros clandestinos passaram a ser utilizados para interrogatórios, torturas, execuções e ocultação de cadáveres sem deixar vestígios.

No Brasil, a concentração dos poderes de segurança nas mãos do Exército, iniciada com a Oban, consolidou-se definitivamente em 1970 por meio da Diretriz de Segurança Interna, assinada pelo então ministro Orlando Geisel. Posteriormente, o governo Médici estruturou o Sistema de Segurança Interna (Sisse-gin), submetendo os diversos órgãos da administração pública nacional ao comando unificado da repressão política conduzida pelo Exército.

Desse processo, nasceram os Destacamentos de Operações de Informações (DOI), criados em 1970 para ampliar o modelo paulista da Oban para outras regiões do país. Os DOI atuavam como braços operacionais dos Centros de Operações de Defesa Interna (Codi) (FRANCO, 2021, p. 80-81).

Em cada jurisdição territorial, os Codi exerciam comando efetivo sobre os organismos de segurança existentes na área, incluindo Marinha, Aeronáutica, Serviço Nacional de Inteligência (SNI), Polícia Federal (PF), Polícia Civil (PC) e Polícia Militar (PM). Cabia-lhes coordenar e executar o planejamento das medidas de “defesa interna”, contando, para isso, com dotações orçamentárias regulares e amplo aparato repressivo (BRASIL, 2010).

A criação dos DOI-Codi fomentou, ainda, o surgimento de centros secundários de repressão e informação vinculados à estrutura principal. Delegacias, quartéis, presídios, auditorias militares, secretarias de segurança e departamentos de ordem política tornaram-se peças articuladas de uma mesma engrenagem desaparecedora.

As prisões extrajudiciais e as informações obtidas sob tortura pelos DOI-Codi eram posteriormente formalizadas pelo Departamento de Ordem Política e Social (Dops/SP), denominado, a partir de 1975, Departamento Estadual de Ordem Política e Social de São Paulo (Deops/SP). Embora coubesse aos DOI-Codi a captura e obtenção de informações para dismantelar os movimentos de oposição, “era no Dops que os depoimentos obtidos nos DOI-Codi eram oficializados e que, eventualmente, a prisão era assumida com a comunicação das autoridades judiciais e a suspensão da incomunicabilidade do preso” (BRASIL, 2010).

Mais do que organismos repressivos isolados, tais estruturas funcionavam como engrenagens articuladas de uma racionalidade contrainsurgente que combinava clandestinidade operacional, centralização militar e dispersão burocrática da violência. O desaparecimento forçado não constituía mero excesso repressivo, mas tecnologia política destinada simultaneamente à eliminação física dos opositores, à produção do terror social e ao apagamento dos vestígios da violência estatal.

Também se encontravam, na composição dessa organização institucional desaparecedora, os centros clandestinos, os chamados “equipamentos”, ponto máximo do processo de invisibilização do próprio poder desaparecedor. Embora funcionassem com

hierarquias definidas, turnos de trabalho e regulamentações internas, dispunham de maior autonomia em relação aos espaços oficialmente reconhecidos pelo aparato repressivo.

Na Casa da Morte de Petrópolis, por exemplo, os corpos eram submetidos a processos de descaracterização destinados a impedir futura identificação. Retirada da arcada dentária, destruição das digitais, cortes no ventre e lançamento dos cadáveres em rios revelam que o desaparecimento não consistia apenas na eliminação física da vítima, mas na administração técnica do apagamento dos vestígios do crime (FRANCO, 2021, p. 83-84).

Técnicas semelhantes teriam sido utilizadas na chamada Operação Limpeza, voltada à eliminação dos vestígios do extermínio dos militantes da Guerrilha do Araguaia. Diferentes fontes indicam esforços para exumar corpos, descaracterizar cadáveres e lançá-los no rio Araguaia, especialmente entre os anos de 1975 e 1992.

Outra técnica de desaparecimento empregada contra opositores executados na Casa da Morte de Petrópolis ou no quartel da Polícia do Exército, no Rio de Janeiro, foi a incineração no forno da usina Cambahyba, em Campos dos Goytacazes. Há ainda relatos do uso recorrente de esquartejamento e dispersão de partes dos corpos como forma extrema de ocultação.

Também foram recorrentes os sepultamentos clandestinos de militantes como indigentes, por vezes com identificação adulterada ou localização falsa dos restos mortais. O caso da vala clandestina de Perus evidencia ainda que as técnicas desaparecedoras atingiram milhares de pessoas sem qualquer vínculo com organizações de oposição política.

O serviço funerário municipal desempenhou papel determinante nos processos de desaparecimento durante a ditadura civil-empresarial-militar. A autonomia administrativa dos organismos repressivos e o vínculo institucional dos serviços funerários com os governos locais favoreceram o estabelecimento de procedimentos descentralizados e suboficiais de ocultação de cadáveres, como demonstra o caso da vala de Perus (FRANCO, 2021, p. 84-87).

Nos Institutos Médico-Legais (IMLs), procedimentos “especiais” também eram adotados. Fotografias necroscópicas pouco esclarecedoras, redução do tempo de permanência dos corpos nas câmaras frias, emissão de laudos fraudulentos e adulteração de certidões de óbito revelam a participação ativa desses órgãos na produção burocrática do desaparecimento (FERREIRA, 2009; FRANCO, 2021).

Até mesmo os velórios e sepultamentos dos corpos entregues às famílias eram monitorados pelos órgãos da repressão, com presença ostensiva de agentes estatais destinados a intimidar parentes e amigos das vítimas. Os desaparecimentos ocorridos na e pela ditadura brasileira dependeram da articulação direta ou indireta entre rotinas burocráticas, instituições

diversas, fluxos administrativos e gestão estatal dos cadáveres e documentos produzidos em cada etapa do processo.

A consolidação dessa estrutura marcou o início de uma nova fase da repressão política: a dos desaparecimentos sistemáticos de dissidentes. Se a prisão em centros oficiais ainda preservava alguma expectativa de sobrevivência, a transferência para espaços clandestinos significava, muitas vezes, sentença praticamente definitiva de morte (BRASIL, 2010, p. 110).

Esse sentimento dos familiares encontrava respaldo material no próprio funcionamento da burocracia estatal. Diferentes instituições, frequentemente sem coordenação explícita entre si, acabavam inserindo vítimas de desaparecimento forçado em engrenagens administrativas já existentes, produzindo desaparecimentos de modo direto ou indireto, consciente ou não. O caráter oficial do Deops/SP, por exemplo, não impediu que oito pessoas desaparecessem naquele local (FRANCO, 2021).

Embora líderes populares e militantes tenham sido torturados e mortos desde os primeiros dias do golpe, foi sobretudo a partir de 1974 que o desaparecimento passou a ser implementado como política sistemática da repressão, antes aplicada de forma mais localizada no extermínio da Guerrilha do Araguaia (KUCINSKI, 2016, p. 10).

No início do governo Geisel, o recurso às técnicas de desaparecimento integrou um conjunto mais amplo de medidas destinadas à institucionalização do modelo político autoritário. Controlar a publicização da violência repressiva tornava-se condição necessária para garantir legitimidade ao regime e administrar o processo de liberalização política (FRANCO, 2021, p. 77).

Em entrevista concedida ao jornal Valor Econômico, em abril de 2010, o ex-ministro Jarbas Passarinho afirmou que o extermínio dos guerrilheiros constituiu decisão presidencial tomada por Médici e posteriormente mantida por Geisel. Segundo o ex-ministro, o extermínio de opositores políticos converteu-se, ao final do governo Médici, em verdadeira política de Estado (BRASIL, 2010, p. 84-85).

Ao buscarem levar a invisibilização de si mesmos às últimas consequências, os dispositivos desaparecedores buscavam produzir não apenas o apagamento das vítimas, mas também o desaparecimento dos próprios vestígios da violência estatal. Por essa razão, os centros clandestinos de detenção, tortura e extermínio — assim como as sepulturas clandestinas — existiam socialmente, durante a ditadura, sobretudo sob a forma do rumor (ARAÚJO, F., 2014).

1. 2. 2 Memória, reconhecimento e disputas em torno do desaparecimento político no Brasil democrático

A existência de uma rede de práticas, discursos, agentes e instituições responsáveis pelos desaparecimentos forçados começou a ser reconstruída a partir dos testemunhos dos sobreviventes e familiares das vítimas. A busca individual por informações se converteu progressivamente em luta coletiva por memória, verdade e reconhecimento político dos desaparecimentos (TELES; SEIXAS; LISBOA, 2012, p. 194).

Com o fortalecimento da Campanha pela Anistia, no final da década de 1970, familiares, amigos, testemunhas e militantes passaram a atuar conjuntamente na investigação dos desaparecimentos políticos. Nos Comitês Brasileiros pela Anistia (CBA), organizaram-se as Comissões de Familiares de Presos Políticos Desaparecidos e Mortos pela Repressão, ampliando a pressão pública pela responsabilização do Estado brasileiro.

Os casos de desaparecimento cresceram progressivamente ao longo da década de 1970, atingindo seu ápice em 1975, mesmo período em que se iniciava a construção da vala clandestina do cemitério de Perus. A vala se tornou símbolo das políticas de ocultação de cadáveres promovidas pelo governo autoritário e da persistência dos familiares na luta pelo esclarecimento dos crimes de Estado.

Embora familiares já soubessem da existência desse local, sua abertura ganhou repercussão nacional após as investigações conduzidas por Caco Barcellos, em 1990, nos arquivos do IML de São Paulo. A descoberta de registros de presos políticos enterrados sob nomes falsos e submetidos a exumações sem identificação do destino dos restos mortais revelou a dimensão burocrática e administrativa das práticas desaparecedoras. (TELES; SEIXAS; LISBOA, 2012, p. 196).

Posteriormente, verificou-se que o local abrigava não apenas desaparecidos políticos, mas também vítimas da violência estrutural administrada pela própria ditadura, incluindo crianças mortas durante o surto de meningite e pessoas executadas por grupos de extermínio. A vala de Perus evidencia, assim, que as tecnologias desaparecedoras ultrapassavam os limites da perseguição à oposição organizada, articulando-se a formas mais amplas de gestão diferencial da vida e da morte.

A predominância do desaparecimento forçado sobre outras práticas repressivas também foi denunciada por presos políticos na chamada “Carta ao presidente do Conselho da Ordem dos Advogados do Brasil”, conhecida como “Bagulhão”. A crescente pressão de organismos internacionais, da Igreja Católica, da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e de

setores da sociedade civil tornava politicamente mais custosa a utilização explícita da execução estatal como método de repressão (FRANCO, 2021, p. 75-76).

A necessidade de “normalizar a exceção” exigia do regime não apenas a continuidade da guerra contrarrevolucionária, mas também a administração seletiva da visibilidade da violência. Tornava-se necessário invisibilizar os instrumentos repressivos ao mesmo tempo em que se estabeleciam canais limitados de diálogo com determinados setores da sociedade civil.

Nesse processo, o desaparecimento deixou de operar apenas como técnica repressiva para se converter em racionalidade política. A distensão “lenta, gradual e segura” anunciada pelo governo Geisel exigia que os próprios mecanismos excepcionais de repressão desaparecessem juntamente com suas vítimas (FRANCO, 2021, p. 78).

A transição democrática brasileira não implicou esclarecimento imediato das violações cometidas pela ditadura. Ao contrário, o período posterior à Constituição de 1988 foi marcado por disputas permanentes em torno da memória da repressão, da responsabilidade estatal e do reconhecimento público dos desaparecimentos forçados.

Foi nesse contexto que familiares de desaparecidos políticos, articulados com entidades de direitos humanos e organismos internacionais, passaram a pressionar o Estado brasileiro pela criação de mecanismos institucionais de reconhecimento e reparação. As reivindicações envolviam não apenas indenizações simbólicas, mas sobretudo abertura dos arquivos militares, localização dos corpos e esclarecimento das circunstâncias das mortes.

A repercussão dos relatórios militares acessados pelo Ministério da Justiça revelou que diversos militantes considerados mortos em combate haviam sido presos e mantidos sob custódia do Exército antes de serem executados. Apesar da gravidade das informações, o governo Itamar Franco se recusou a promover a abertura ampla dos arquivos militares (TELES; LISBOA, 2012, p. 98).

Em 1995, a pressão exercida pelos movimentos sociais, Anistia Internacional e pela própria ONU levou o governo Fernando Henrique Cardoso a encaminhar ao Congresso Nacional o projeto que resultaria na Lei nº 9.140/1995. A normativa reconheceu formalmente a responsabilidade do Estado brasileiro pelo desaparecimento de opositores políticos e instituiu mecanismos de reparação econômica e simbólica.

A Lei nº 9.140/1995 representou importante marco nas políticas de memória e reparação construídas no período democrático. Entretanto, seus limites se tornaram rapidamente evidentes, especialmente pela ausência de mecanismos efetivos de investigação, responsabilização penal dos agentes envolvidos e localização dos restos mortais das vítimas.

Para Eneá Almeida (2021b), essa limitação, contudo, não decorre de impedimento jurídico intransponível, pois sua leitura é que a Lei nº 6.683/1979 (Lei de Anistia) se aplicou às condenações, e não aos fatos em si, de modo que os episódios de tortura, sequestro e homicídio praticados por agentes da repressão jamais foram objeto de esquecimento jurídico, permanecendo aptos a ensejar responsabilização.

Reforça esse entendimento a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), que reconhece a imprescritibilidade das ações cíveis fundadas em violações de direitos fundamentais cometidas durante o regime militar. Evidencia-se, assim, que a inércia estatal na apuração dos desaparecimentos políticos resultou de escolha institucional reiterada, e não de vedação normativa (ALMEIDA, E., 2021b).

Além disso, a exigência de que os próprios familiares apresentassem provas e indícios dos desaparecimentos transferia às vítimas o ônus da reconstrução da verdade histórica. A questão dos desaparecidos era frequentemente tratada como problema humanitário e familiar, e não como demanda coletiva vinculada ao direito à memória, à verdade e à justiça.

As disputas em torno da interpretação da Lei nº 9.140/1995 revelaram conflitos mais amplos acerca da própria definição de “desaparecido político”. Para o Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado (2009, p. 22), desaparecido político é aquele cuja prisão e morte jamais foram oficialmente reconhecidas, apesar dos indícios de sequestro, tortura e assassinato por agentes da repressão estatal.

Embora fundamental para o reconhecimento das vítimas da repressão ditatorial, a institucionalização da categoria desaparecimento político produziu também efeitos de delimitação e exclusão. Ao associar o elemento político prioritariamente à oposição organizada ao regime militar, outras vítimas históricas das tecnologias desaparecedoras brasileiras permaneceram parcialmente invisibilizadas.

As críticas formuladas pelos familiares se dirigiam igualmente ao funcionamento da Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP) (BRASIL, [s. d.]-c). Ainda que a Comissão tenha representado espaço importante de disputa institucional pela memória da repressão, persistiam obstáculos relacionados à dificuldade de acesso aos arquivos militares, à limitação temporal da lei e à ausência de responsabilização criminal dos agentes envolvidos.

Ainda, a proposta de criação de uma comissão da verdade já constava da terceira versão do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH-3), lançada em 2009, mas foi suprimida de sua redação final após embate público entre o então Ministro da Defesa, Nelson Jobim, e o Secretário Especial de Direitos Humanos, Paulo Vannuchi, que só voltaria à pauta,

dois anos depois, no contexto da condenação do Brasil pela Corte IDH no caso Gomes Lund e outros vs. Brasil. Esse histórico sugere que os limites de acesso aos arquivos militares e de responsabilização, mencionados acima, não são falhas técnicas da CEMDP, mas resultado de resistência institucional deliberada, que também adiou por anos a própria criação da Comissão Nacional da Verdade (CNV) (ALMEIDA, E., 2021a).

O reparo moral exigia não apenas indenização econômica, mas também revisão das versões oficiais construídas pela ditadura civil-empresarial-militar. Coube aos familiares seguir analisando documentos, laudos necroscópicos e testemunhos, buscando reconstruir uma narrativa histórica distinta daquela produzida pelos organismos repressivos (TELES; LISBOA, 2012, p. 99).

Nesse contexto, a publicação da obra “Memória e desaparecidos políticos: reparação ou impunidade?”, organizada por Janaína Teles (2001), reuniu parte importante dos debates produzidos no período imediatamente posterior à promulgação da Lei nº 9.140/1995. As discussões apontavam que a política de reparação construída pelo Estado brasileiro permanecia limitada pela ausência de responsabilização, de abertura integral dos arquivos, e pela dificuldade de enfrentamento público das continuidades autoritárias na transição democrática.

A normativa não obrigava o Estado a investigar os fatos, localizar os corpos, identificar os responsáveis ou responsabilizar os agentes envolvidos nas graves violações de direitos humanos, e a busca pelos desaparecidos permaneceu dependente da mobilização contínua dos familiares, de organizações de direitos humanos e de setores da sociedade civil. Mais do que elucidar crimes do passado, tratava-se de disputar os próprios sentidos da democracia construída após 1988.

Estamos falando de pessoas cujo paradeiro permanece desconhecido há décadas. O único fato geralmente comprovado é que estiveram sob custódia dos organismos de segurança, enquanto o restante de sua trajetória foi transformado em campo de hipóteses, silêncios e ocultamentos produzidos pelo próprio Estado.

Nesse sentido, a demanda pela investigação dos desaparecimentos não se restringe à localização dos restos mortais das vítimas. Busca-se também explicitar as violências perpetradas contra essas pessoas, reconstruir publicamente suas trajetórias e estabelecer mecanismos capazes de impedir a repetição das práticas autoritárias (BARAYBAR, 2012, p. 143).

A eficiência dos mecanismos repressivos da ditadura possibilitou não apenas sua permanência por 21 anos, mas também a produção de efeitos duradouros sobre a democracia brasileira. A preocupação do regime em preservar certa aparência de legalidade, associada à

repressão seletiva, à censura e à Lei de Anistia, contribuiu para a construção institucional do esquecimento (TELES, 2001).

Ao optar por tratar o período entre 1964 e 1985 como ditadura *civil-empresarial-militar*, busca-se evidenciar que o autoritarismo brasileiro não se sustentou exclusivamente pela ação das Forças Armadas. Houve participação ativa de setores empresariais e segmentos da sociedade civil interessados na manutenção da ordem política e econômica instaurada pelo golpe.

Marcelo Ridenti (2001, p. 2) observa que amplos setores da sociedade brasileira — e não apenas as elites — foram coniventes com a ditadura, dificultando o enfrentamento público das violações cometidas pelo regime. Luiz Felipe Alencastro (apud RIDENTI, 2001, p. 24) afirma, nesse sentido, que a luta pela memória dos desaparecidos não constitui mero “luto mal resolvido”, mas condição necessária para a consolidação democrática diante da permanência do autoritarismo em parcelas significativas das elites brasileiras.

No Brasil, não há levantamento exaustivo acerca do quantitativo de mortos, desaparecidos, presos, torturados, deslocados ou perseguidos pela ditadura civil-empresarial-militar. Também permanecem insuficientemente investigados os impactos da violência estatal sobre camponeses, populações periféricas, indígenas, pessoas LGBTQIA+, população em situação de rua e outros grupos historicamente marginalizados.

O primeiro preso considerado desaparecido foi Pedro Inácio de Araújo, líder camponês da Paraíba, desaparecido após prisão em 1964. Nos anos seguintes, multiplicaram-se os casos de pessoas cuja prisão jamais era oficialmente reconhecida pelos organismos repressivos (TELES; SEIXAS; LISBOA, 2012, p. 194).

Sob a égide do Ato Institucional nº 5, a perseguição aos opositores do regime ganhou caráter metódico e sistemático. As mortes passaram a ser justificadas como tentativas de fuga, enquanto outros casos eram simplesmente convertidos em desaparecimento, modalidade repressiva mais silenciosa e politicamente menos custosa (FON FILHO, 2016, p. 310).

A conceituação de desaparecimento político construída no período democrático difere significativamente da formulação proposta por S. Almeida (2021) e Franco (2021), conforme pontuei anteriormente. Para esses autores, o desaparecimento deve ser compreendido a partir das formas pelas quais a política administra diferencialmente a vida, a morte e a violência sob determinadas condições sociais, econômicas e raciais.

Nessa perspectiva, o desaparecimento não se limita ao ato físico de ocultar corpos, mas consiste em mecanismo político de apagamento da existência e administração diferencial

da morte. “O desaparecimento de que aqui se fala é o desaparecimento-morte, o desaparecimento em sua dimensão política” (ALMEIDA. S., 2021, p. 12).

A dimensão política do desaparecimento também se manifesta pela omissão estatal diante das vítimas e pela ausência de investigação efetiva. “Não é preciso que o Estado suma com os corpos; é suficiente que não procure os desaparecidos nem quem os fez desaparecer” (ALMEIDA, S., 2021, p. 12).

Entendo que a categoria desaparecimento político tenha desempenhado papel fundamental para conferir visibilidade aos grupos que atuaram de forma organizada na oposição aos governos autoritários. Entretanto, ao restringir o elemento político prioritariamente a esses sujeitos, corre-se o risco de hierarquizar quais vidas e quais mortes merecem ser buscadas, reconhecidas, enlutadas, lembradas.

Ana Luiza Flauzina e Felipe Freitas (2017) chamam atenção para o fato de que o reconhecimento político-institucional da vitimização é, no Brasil, um privilégio da branquitude. A violência da ditadura civil-empresarial-militar gerou comoção pública, instrumentos internacionais de proteção e demandas de reparação não porque representou uma novidade no repertório do Estado brasileiro, mas porque alcançou corpos que historicamente estavam protegidos dessa violência.

Muitos desaparecidos da ditadura foram enterrados como indigentes, juntamente com vítimas da pobreza extrema, da violência urbana, de grupos de extermínio e da própria negligência estatal. Militantes torturados e executados compartilhavam, frequentemente, os mesmos espaços de ocultação destinados às populações historicamente marginalizadas.

Isso demonstra que a Lei nº 9.140/1995, bem como suas posteriores alterações, não contemplaram outros grupos vítimas das tecnologias desaparecedoras mobilizadas naquele período histórico. Se, por um lado, a normativa representou avanço importante nas políticas de memória e reparação voltadas à militância opositora ao regime, por outro contribuiu para limitar o reconhecimento institucional dos desaparecimentos forçados no Brasil.

Esse padrão de reconhecimento parcial é compatível com o diagnóstico de E. Almeida (2021c) sobre os quatro eixos que compõem a justiça de transição — memória/verdade, reparação, reforma das instituições e responsabilização —, e como o Brasil avançou apenas nos dois primeiros, e mesmo assim de forma incompleta, deixando praticamente intocadas a reforma das instituições responsáveis pela repressão e a responsabilização de seus agentes. A ausência dos eixos finais ajuda a explicar o porquê de o reconhecimento conquistado permanecer circunscrito a um grupo específico de vítimas, sem se converter em uma política de Estado capaz de alcançar outras formas de desaparecimento forçado no país.

A criação da CNV, em 2011, cujos trabalhos foram instalados em maio de 2012, reabriu parcialmente o debate público sobre as graves violações cometidas durante a ditadura civil-empresarial-militar. Ao prever a investigação das estruturas de sustentação econômica e operacional da repressão, a Lei nº 12.528/2011 reconheceu que o autoritarismo instaurado em 1964 contou também com a participação ativa de setores empresariais e segmentos da sociedade civil.

Nesse sentido, denúncias de apoio material de empresas e entidades privadas aos órgãos repressivos evidenciam que a violência de Estado não se sustentou exclusivamente pela atuação das Forças Armadas. A repressão política articulou interesses militares, empresariais e civis na manutenção da ordem autoritária e na operacionalização das práticas repressivas (WEICHERT, 2012, p. 127-128).

O histórico de condenações do Estado brasileiro perante a Corte IDH demonstra, igualmente, a permanência das disputas em torno dos desaparecimentos forçados. O caso Gomes Lund e outros vs. Brasil, relacionado à Guerrilha do Araguaia, tornou-se marco central desse processo, posteriormente seguido por casos contemporâneos envolvendo desaparecimentos em contextos democráticos.

As violações cometidas pelos regimes militares latino-americanos não constituíram acidentes históricos ou meros excessos individuais. Houve violação sistemática de direitos humanos, executada por agentes do Estado com autorização, conivência ou ordem expressa de seus superiores.

Métodos semelhantes de controle, perseguição e desaparecimento foram empregados em diferentes países latino-americanos sob a lógica da doutrina de segurança nacional e da construção do inimigo interno. Em cada opositor político se identificava ameaça a ser neutralizada, eliminada ou tornada invisível.

Com a transição democrática, foram restabelecidos direitos civis e políticos e retomadas discussões acerca da tortura, da violência estatal e da necessidade de mecanismos de não repetição. Ainda assim, a permanência de práticas autoritárias, da violência policial e da seletividade repressiva demonstra que o enfrentamento das tecnologias desaparecedoras permanece como questão aberta no Brasil contemporâneo.

A busca pelos desaparecidos da ditadura civil-empresarial-militar continua sendo dívida não quitada do Estado brasileiro. Mais do que elucidar crimes do passado, trata-se de compreender como determinadas formas de administração diferencial da violência, do abandono e da morte persistem na democracia brasileira, inclusive na formulação das políticas públicas voltadas às pessoas desaparecidas.

Chama a atenção, porém, que essa persistência não seja mero resíduo histórico ou falha pontual de implementação. Se o desaparecimento forçado atravessou diferentes regimes políticos sem que o Estado brasileiro precisasse, em qualquer um deles, declarar formalmente a suspensão de garantias para segui-lo praticando, cabe perguntar que espécie de violência é essa, capaz de operar tanto na exceção quanto na normalidade democrática, sem depender de autorização explícita para se reproduzir. É essa pergunta, ainda em aberto, que conduz as páginas seguintes.

CAPÍTULO 2. VIOLÊNCIA DE ESTADO E RACIONALIDADES DE EXTERMÍNIO

No Capítulo 1, vimos que o desaparecimento forçado não operava como prática marginal ou desvio episódico do aparato repressivo da ditadura civil-empresarial-militar brasileira. Sua execução dependia da articulação entre estruturas militares, policiais, burocráticas e administrativas do Estado, mobilizadas na produção da clandestinidade, da ocultação e da impossibilidade de reconhecimento público da violência.

Mais do que um mecanismo acessório de repressão, o desaparecimento constituiu uma tecnologia política voltada à gestão da oposição e à disseminação do terror social. Sua existência nos obriga a refletir sobre os regimes autoritários, as formas pelas quais o Estado produz, administra e legitima a violência, e sobre porque essas formas persistem além dos contextos excepcionais que as tornaram visíveis.

Se o objetivo do capítulo anterior foi reconstruir o processo de constituição do desaparecimento forçado como categoria de denúncia e proteção internacional, o propósito deste capítulo é situá-lo em uma reflexão mais ampla sobre a violência de Estado. A hipótese que orienta as páginas seguintes é a de que o desaparecimento forçado não pode ser compreendido de forma dissociada das racionalidades políticas, jurídicas e institucionais que tornam possível o exercício sistemático da violência estatal.

Trata-se de racionalidades que não se extinguem com a transição democrática, mas que encontram novas formas de operação no interior de instituições cuja função declarada está comprometida com a proteção da vida. Compreendê-las é condição para entender tanto o passado quanto o presente do desaparecimento forçado no Brasil.

Alguns apontamentos metodológicos se fazem necessários. A escuta ativa de familiares de pessoas desaparecidas ao longo da minha trajetória teve impacto estrutural nesta etapa da tese, pois parto da compreensão de que são sujeitos políticos e protagonistas na construção do conhecimento sobre violência de Estado e desaparecimento de pessoas (COSTA, 2021). Essa interlocução, somada à experiência na pesquisa, na militância, na docência e na gestão pública, é parte constitutiva do trabalho autoral que me proponho a fazer.

Não pretendo, contudo, replicar as interpretações formuladas por movimentos sociais, familiares de vítimas ou organizações de direitos humanos; tampouco pretendo reconstruir exaustivamente as obras ou tradições teóricas mobilizadas ou oferecer uma história das ideias sobre Estado e violência. O que busco é identificar elementos conceituais que contribuam para a construção da compreensão de violência de Estado aqui adotada, a partir de uma revisão crítica entre diferentes tradições teóricas e autores.

A opção por mobilizar uma diversidade de perspectivas e pontos de vista decorre da própria complexidade do objeto investigado. A violência de Estado não se deixa apreender por uma única chave interpretativa, exigindo que transitemos por reflexões sobre soberania, legitimidade, disciplina, biopolítica, racismo, sistema penal, militarização, estado de exceção e gestão da morte.

Mais do que buscar uma teoria totalizante capaz de explicar integralmente o fenômeno, o esforço consiste em reunir contribuições que, embora produzidas em contextos distintos, e em confronto, destaquem heranças violentas que atravessam diferentes períodos da história brasileira. Essas práticas encontram no desaparecimento forçado uma de suas expressões mais radicais.

Esse percurso não procede por acumulação de referenciais que convergem para uma mesma conclusão. Ele se organiza por confrontos, tensionamentos, debates, diálogos, nos quais as divergências entre autores e tradições teóricas são tão produtivas quanto suas convergências.

2. 1 Soberania, biopolítica e racismo estrutural: três embates teóricos

São três os embates que estruturam este capítulo, cada um resolvendo um problema distinto que o objeto impõe. O primeiro debate ocorre entre Michel Foucault e Giorgio Agamben, e se volta para a relação entre normalidade e exceção (2. 1. 1).

Foucault mostra que a violência pode estar inscrita nas racionalidades ordinárias de governo, nos dispositivos de segurança, nas técnicas de gestão de populações e nas formas cotidianas de administração da vida e da morte. Agamben desloca o problema para o abandono jurídico de sujeitos que permanecem capturados pelo poder sem usufruírem de sua proteção.

Para compreender o desaparecimento forçado, os dois são necessários. Ele não é apenas exceção, porque ocorre de forma sistemática e cotidiana, mas produz abandono jurídico radical, porque a pessoa desaparecida não está morta nem viva perante o direito. O desaparecimento forçado habita a zona de indistinção entre o ordinário e o excepcional que escapa às categorias jurídicas convencionais.

O segundo tensionamento se dá entre Achille Mbembe e Foucault, a despeito do problema do universalismo (2. 1. 2). O autor francês analisa o racismo como mecanismo que introduz clivagens no interior de uma biopolítica, que tem como objetivo primário fazer viver, tolerando a morte de alguns em nome da vida de outros. Por outro lado, Mbembe inverte essa relação, ao mostrar que, na experiência colonial, a morte não é exceção dentro de uma lógica de vida, mas constitutiva dela desde o início.

Para o Brasil, onde a formação estatal é colonial-escravista, esse deslocamento é decisivo. Ler a violência de Estado brasileira a partir do modelo europeu de biopolítica é perder de vista que aqui a morte de determinadas populações nunca foi tratada como exceção.

O terceiro diálogo é entre a criminologia crítica e Foucault, acerca do problema do sujeito que violenta (2. 1. 3). A criminologia crítica, especialmente na formulação de Ana Luiza Flauzina (2006), localiza no Estado, como instrumento de classe e de raça, o produtor da violência, enquanto Foucault dispersa o poder e resiste, em certa medida, a localizá-lo no Estado como centro.

Para o conceito que este capítulo constrói, os dois movimentos são necessários. É preciso preservar a localizabilidade da violência, identificando quem matou, quem fez desaparecer e qual instituição ordenou, sem perder a análise das racionalidades difusas que tornam esses atos possíveis e aceitáveis.

A violência de Estado não é redutível a atos individuais de agentes, mas também não se dissolve em racionalidades anônimas. Ela tem sujeito, ainda que esse sujeito opere por dentro de estruturas e lógicas que o precedem.

2. 1. 1 Entre governo e soberania: Foucault e Agamben em disputa

Embora os indicadores nacionais de mortes violentas intencionais (MVI) tenham apresentado redução nos últimos anos, a letalidade produzida por agentes estatais permanece elevada e marcada por forte seletividade racial, territorial e etária. Os dados do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2025) revelam que jovens negros continuam figurando entre as principais vítimas da violência letal no país, ao mesmo tempo em que as mortes decorrentes de intervenção policial (MDIP) permanecem em patamares expressivos em diversas unidades da federação.

Mais do que um problema de segurança pública, esses dados apontam para a persistência de formas específicas de gestão da violência e da morte. A continuidade desse padrão suscita como questão a permanência da violência estatal em uma sociedade formalmente democrática e estruturada sob a lógica do Estado de Direito.

À primeira vista, a expressão parece relativamente autoexplicativa, designando a violência praticada pelo próprio Estado, por meio de seus agentes e instituições, contra aqueles que deveriam estar sob sua proteção. Entretanto, essa definição inicial pouco diz sobre as condições históricas e políticas que tornam essa violência possível. Afinal, se o Estado moderno reivindica para si a tarefa de proteger a população, é desafiador explicar que ele se converta, reiteradamente, em produtor da morte, do sofrimento e da exclusão.

As reflexões de Foucault oferecem um importante ponto de partida para enfrentar essa questão, na medida em que desenvolveu uma crítica profunda às concepções tradicionais de poder fundadas exclusivamente na soberania jurídica. Para o autor francês, o poder não constitui uma *coisa* passível de apropriação por indivíduos, governantes ou instituições específicas, mas uma rede de relações disseminadas por todo o corpo social, produzindo saberes, subjetividades, normas e formas de conduta (FOUCAULT, 1979; 1999).

Essa perspectiva implica abandonar a imagem do poder como simples instrumento de repressão. Mais do que proibir, censurar ou punir, ele produz comportamentos, organiza espaços, administra populações e modela formas de vida.

Em “Vigiar e Punir” (1996), Foucault demonstra que, entre os séculos XVIII e XIX, consolidou-se uma nova tecnologia política baseada na disciplina dos corpos. Instituições como escolas, quartéis, hospitais, fábricas e prisões passaram a operar como espaços privilegiados de vigilância, normalização e correção dos indivíduos.

A disciplina não busca destruir os corpos, mas torná-los úteis e dóceis. Seu objetivo consiste em extrair deles o máximo de produtividade possível, reduzindo desperdícios, resistências e comportamentos considerados desviantes (FOUCAULT, 1996).

Essa transformação não eliminou a soberania, mas a complementou. Aos poucos, as técnicas disciplinares passaram a coexistir com uma nova forma de exercício do poder voltada não mais para indivíduos isolados, mas para a população enquanto realidade biológica coletiva.

É nesse contexto que emerge o que Foucault denomina *biopolítica*. Se o poder soberano tradicional se caracterizava pelo direito de fazer morrer e deixar viver, a biopolítica passa a operar segundo uma lógica inversa: fazer viver e deixar morrer.

A vida se torna objeto central da intervenção estatal. Nascimento, mortalidade, doenças, longevidade, circulação de pessoas, habitação e condições sanitárias passam a integrar os cálculos governamentais (FOUCAULT, 2005).

A partir desse momento, governar significa administrar processos vitais (FOUCAULT, 2005; 2008b). O Estado deixa de atuar apenas sobre territórios e leis para intervir diretamente sobre a vida da população.

Entretanto, essa valorização da vida produz um paradoxo fundamental. Se o objetivo do biopoder é fazer viver, como explicar a permanência da morte produzida pelo próprio Estado?

A resposta de Foucault se encontra na noção de *racismo de Estado*, desenvolvida especialmente em “Em Defesa da Sociedade” (2005). O racismo introduz uma clivagem no interior da população, permitindo distinguir aqueles que devem viver daqueles cuja morte se

torna aceitável ou mesmo desejável, e é por meio dessa clivagem que a morte de alguns passa a ser apresentada como condição para a vida de outros.

A morte do outro passa a ser apresentada como condição para a proteção da vida coletiva, e quanto mais determinados grupos são representados como perigosos, degenerados ou ameaçadores, mais sua eliminação pode ser justificada em nome da segurança da população. O racismo de Estado permite compreender como a morte pode ser incorporada às estratégias biopolíticas voltadas à gestão da população.

A biopolítica, contudo, não limita as contribuições foucaultianas para a compreensão da violência de Estado. Ao longo dos cursos ministrados no Collège de France no final da década de 1970, especialmente em “Segurança, Território, População” (2008b) e “Nascimento da Biopolítica” (2008a), Foucault amplia sua análise das formas modernas de exercício do poder e desloca sua atenção para aquilo que denomina *governamentalidade*.

Por governamentalidade, Foucault (2008b) compreende o conjunto de instituições, procedimentos, cálculos, análises, saberes e táticas que têm a população como alvo principal, a economia política como forma privilegiada de saber e os dispositivos de segurança como instrumento técnico fundamental. Mais do que uma forma de governo, ela designa uma racionalidade política específica que tem a população como problema, alvo e objeto de intervenção.

Nessa perspectiva, o Estado deixa de ocupar posição exclusiva na explicação das relações de poder. Embora permaneça, muitas vezes, como protagonista, ele passa a ser compreendido como parte de uma rede mais ampla de dispositivos, práticas e racionalidades que atravessam o conjunto da vida social.

Como mencionado, o poder não se exerce apenas por meio da coerção direta ou da força física. Ele opera também através de conhecimentos especializados, estatísticas, políticas públicas, mecanismos de segurança, classificações administrativas e formas de intervenção que orientam comportamentos individuais e coletivos.

Essa mudança de perspectiva possui consequências importantes para a compreensão da violência estatal. Na medida que o poder não se reduz ao aparato jurídico ou repressivo do Estado, a violência tampouco pode ser interpretada apenas como manifestação excepcional de governos autoritários ou agentes que atuam à margem da legalidade.

A governamentalidade permite perceber como determinadas formas de violência podem ser incorporadas às rotinas ordinárias de administração da população. Ao invés de aparecerem como rupturas da ordem política, elas podem integrar estratégias voltadas à preservação da segurança, da estabilidade social ou da própria razão de Estado.

Ao examinar o surgimento da razão de Estado na Europa moderna, o autor francês demonstra que o Estado passa progressivamente a desenvolver uma racionalidade própria orientada à sua conservação e fortalecimento. A preocupação central deixa de ser a realização de princípios transcendentais de justiça e passa a ser a manutenção das condições que garantem a existência e o funcionamento do próprio Estado (FOUCAULT, 2008b).

Essa racionalidade produz um deslocamento significativo na relação entre direito e poder. Foucault chama atenção para situações em que a preservação do Estado é apresentada como fundamento para a flexibilização ou suspensão de determinados limites jurídicos, a despeito de o pensamento jurídico tradicional tender à concepção do Estado como limitado pela lei.

É nesse contexto que se recupera a noção de golpe de Estado como expressão extrema da razão de Estado. Diferentemente de sua compreensão corrente, associada à tomada ilegal do poder por grupos externos ao governo, o *golpe de Estado* é tomado como uma prática realizada pelo próprio Estado quando considera ameaçadas as condições de sua existência (FOUCAULT, 2008b).

O golpe de Estado não representa, portanto, a ausência de racionalidade política. Ao contrário, ele corresponde a um momento em que a razão de Estado é levada às suas últimas consequências, autorizando a adoção de medidas extraordinárias em nome da segurança, da ordem ou da preservação do corpo político.

A violência aparece, portanto, não como elemento externo, mas como possibilidade inscrita em seu próprio funcionamento. Em determinadas circunstâncias, a proteção do Estado e da população pode ser utilizada para justificar práticas que produzem morte, exclusão, confinamento ou eliminação de grupos considerados perigosos.

A partir dessa perspectiva, torna-se possível compreender por que instituições cuja função declarada está comprometida com a proteção da vida, simultaneamente, participam da produção sistemática da violência. O problema deixa de ser explicado exclusivamente pela atuação de governantes específicos ou por desvios individuais de agentes públicos, e passa a ser investigado a partir das racionalidades políticas que tornam determinadas formas de violência pensáveis, aceitáveis e operacionalizáveis.

As contribuições foucaultianas permitem apreender a violência de Estado para além da dicotomia entre legalidade e ilegalidade. Mais do que uma simples transgressão das normas jurídicas, ela pode constituir uma tecnologia política de governo mobilizada em diferentes contextos históricos para administrar conflitos, regular populações e neutralizar sujeitos percebidos como ameaças à ordem social (FOUCAULT, 2005; 2008b).

O autor francês e Agamben compartilham a recusa em reduzir o poder à sua dimensão jurídico-repressiva, mas partem de premissas distintas, que os conduzem a diagnósticos diferentes sobre a violência de Estado. Para Foucault, a soberania é uma tecnologia de poder entre outras; ela coexiste com a disciplina e com a biopolítica, sendo progressivamente subordinada a essas formas mais produtivas de governo que caracterizam a modernidade.

O poder soberano de fazer morrer não desaparece, mas é reconfigurado e instrumentalizado pelas racionalidades biopolíticas que gerenciam a vida das populações. O autor italiano, contudo, recusa essa subordinação, e sustenta que a soberania permanece como estrutura fundante do poder moderno, mesmo quando invisível ou suspensa (AGAMBEN, 2002).

Para o segundo, não é a biopolítica que enquadra a soberania, mas a soberania que torna possível a biopolítica, porque é a decisão soberana sobre a exceção que define quais vidas entram no cálculo governamental e quais são abandonadas fora dele. E essa divergência produz duas formas diferentes de compreender onde a violência se origina e como ela opera.

Por um lado, as reflexões de Foucault permitem compreender como a violência pode ser incorporada às formas modernas de governo; por outro, Agamben desloca a análise para outro problema. Seu interesse recai sobre os mecanismos pelos quais determinados sujeitos podem ser progressivamente privados de proteção jurídica e política, permanecendo expostos ao exercício do poder em uma condição de extrema vulnerabilidade.

Em “*Homo Sacer*” (2002), argumenta-se que a relação fundamental da soberania não reside na simples submissão dos indivíduos à lei. Ela se manifesta, sobretudo, na capacidade de decidir sobre a exceção e, por essa via, produzir sujeitos colocados em condição de abandono, permanecendo submetidos ao poder sem usufruírem plenamente da proteção jurídica.

Para desenvolver essa reflexão, o autor italiano recupera a figura do *homo sacer* do direito romano arcaico. Trata-se daquele que pode ser morto sem que sua morte seja considerada homicídio e sem que seu sacrifício possua qualquer valor religioso, ocupando uma posição singular entre a vida protegida e a vida abandonada, entre a ordem jurídica e sua suspensão.

A relevância dessa figura não reside em seu valor histórico, mas em sua potência analítica. O *homo sacer* permite compreender a condição daqueles que permanecem submetidos ao poder estatal ao mesmo tempo em que são privados das proteções normalmente garantidas pela ordem jurídica.

O abandono ocupa posição central nessa formulação teórica. Para Agamben (2002), o sujeito abandonado não se encontra simplesmente excluído da lei, mas incluído por meio de

sua própria exclusão, capturado por uma ordem que continua exercendo poder sobre ele sem lhe assegurar proteção efetiva.

O paradoxo da soberania consiste justamente em que o sujeito abandonado não é simplesmente expulso da ordem jurídica. Ele permanece vinculado a ela sob a forma da exclusão, ocupando uma posição liminar na qual continua submetido ao poder soberano ao mesmo tempo em que deixa de usufruir das garantias normalmente asseguradas pelo direito.

É nesse contexto que se formula a noção de *vida nua*. Diferentemente da vida reconhecida politicamente e integrada à comunidade jurídica, a vida nua corresponde àquela capturada pelo poder soberano após ser despojada das qualificações jurídicas e políticas que asseguram seu pertencimento à comunidade (AGAMBEN, 2002).

A vida nua não deve ser confundida com a simples vida biológica. Ela constitui o resultado de uma operação política que separa o vivente das formas de reconhecimento jurídico e político que o inserem na comunidade, expondo-o ao exercício do poder em uma condição de vulnerabilidade radical e permanente disponibilidade à violência.

Essa condição revela um dos paradoxos constitutivos da soberania moderna. Ao mesmo tempo em que amplia mecanismos de proteção e reconhecimento jurídico, ela conserva a capacidade de produzir sujeitos abandonados, expostos à violência e privados das garantias normalmente asseguradas pela ordem política.

Em “*Homo Sacer*” (AGAMBEN, 2002) se procura compreender a produção da vida nua como relação constitutiva da soberania, enquanto em “Estado de Exceção” (AGAMBEN, 2004) esse diagnóstico é aprofundado ao sustentar que a exceção deixou de constituir um mecanismo extraordinário acionado apenas diante de crises específicas, e que, ao longo da modernidade, ela teria sido progressivamente incorporada às formas ordinárias de exercício do poder, convertendo-se em uma verdadeira técnica de governo. A exceção, portanto, deixa de funcionar apenas como resposta provisória a situações extraordinárias e passa a constituir um paradigma normal de governo, tornando-se cada vez mais difícil distinguir o momento excepcional do funcionamento ordinário das instituições.

O problema deixa, então, de ser a suspensão temporária da ordem jurídica. Mais preocupante é a possibilidade de que a exceção passe a operar de forma difusa e permanente, tornando-se parte integrante do funcionamento regular das instituições estatais.

A principal consequência desse processo é a ampliação das zonas de indistinção entre direito e violência, entre norma e fato, entre legalidade e força. Nelas, a força continua a atuar sob a aparência da legalidade, enquanto a lei permanece formalmente vigente mesmo quando deixa de oferecer proteção efetiva àqueles sobre os quais incide (AGAMBEN, 2004).

A violência de Estado deixa de aparecer, assim, como simples transgressão da ordem jurídica. Ela passa a ser compreendida como uma possibilidade inscrita na própria estrutura de funcionamento do poder soberano, especialmente quando determinados sujeitos são colocados em posições de abandono e desproteção.

As contribuições de Agamben (2002; 2004) permitem deslocar o olhar dos atos isolados de violência para as condições políticas que os tornam possíveis. Seu foco não se limita à morte produzida pelo Estado, e alcança os mecanismos por meio dos quais determinadas vidas são progressivamente destituídas de reconhecimento e proteção.

A distinção entre as duas perspectivas se torna especialmente produtiva quando aplicada ao desaparecimento forçado, já que a pessoa desaparecida ocupa uma posição marcada pela suspensão, pela incerteza, por formas particulares de abandono e pela ruptura dos vínculos que normalmente asseguram sua inscrição no mundo jurídico, político e social. Na chave foucaultiana, o desaparecimento é compreensível como produto de racionalidades ordinárias de governo, como dispositivos burocráticos de não reconhecimento, práticas institucionais de subnotificação, lógicas policiais que constroem o suspeito *a priori* e decidem quais mortes merecem investigação, ou seja, a violência não precisa ser declarada nem excepcional para operar pois ela se inscreve nas rotinas, nos formulários, nas classificações e nos silêncios administrativos que tornam certas vidas invisíveis.

Na chave agambeniana, o desaparecimento forçado produz algo que a análise foucaultiana não captura inteiramente: o abandono jurídico radical de um sujeito que permanece capturado pelo poder sem qualquer proteção da lei. A pessoa desaparecida não está morta nem viva perante o direito; ela ocupa uma posição de suspensão que a coloca fora do alcance das garantias jurídicas sem que o Estado precise formalmente suspender a ordem. É essa zona de indistinção, entre o funcionamento ordinário das instituições e a exceção que nunca se declara, que o desaparecimento forçado encontra suas condições de possibilidade.

A síntese que emerge dessa tensão é que o desaparecimento forçado habita essa zona de nebulosa. Ele não é exceção pura, porque opera com regularidade sistêmica e está inscrito em racionalidades de governo que o antecedem e o sustentam, mas não é simples administração ordinária da morte, porque produz um tipo de abandono jurídico que só a soberania, no sentido agambeniano, pode produzir, conservando-o capturado pelo poder ao mesmo tempo em que o expulsa de qualquer proteção que esse mesmo poder poderia oferecer.

Estamos diante de dois modos complementares de compreender como a violência se inscreve no poder moderno, uma vez que Foucault (2005; 2008b) mostra que ela pode estar inscrita nas racionalidades ordinárias de governo, operando por dentro dos dispositivos de

segurança, das técnicas de gestão de populações e das formas cotidianas de administração da vida e da morte, enquanto Agamben (2002) expõe que ela opera também pelo abandono jurídico de sujeitos que permanecem capturados pelo poder sem usufruírem de sua proteção.

O desaparecimento forçado exige os dois registros simultaneamente: não é apenas exceção, porque ocorre de forma sistemática e cotidiana, inscrito em racionalidades de governo que o antecedem e o sustentam, bem como não é simples administração ordinária da morte, porque produz abandono jurídico radical na medida que a pessoa desaparecida não está morta nem viva perante o direito, ocupando a zona de indistinção entre o ordinário e o excepcional que escapa às categorias jurídicas convencionais.

Ambos os autores, contudo, partem de modelos construídos a partir da experiência europeia. A seguir introduzo o que acontece quando essas categorias são deslocadas para uma formação social cuja origem é colonial e escravista, e na qual a morte de determinadas populações nunca precisou ser justificada como exceção porque nunca foi tratada como problema.

Nesse ponto, Achille Mbembe intervém criticamente, pontuando que a biopolítica foucaultiana universaliza uma lógica que é, na verdade, particular. Ela descreve bem as sociedades europeias modernas, mas não captura o que ocorre nas sociedades fundadas pela colonização e pela escravidão, onde a morte não é efeito colateral de uma política de vida, mas elemento constitutivo de determinadas formas de soberania desde o início.

2. 1. 2 *Do fazer viver ao deixar morrer: Mbembe tensiona Foucault*

Mbembe reconhece que, para Foucault, o racismo é o mecanismo que permite ao biopoder introduzir clivagens no interior da população, distinguindo aqueles que devem viver daqueles cuja morte se torna aceitável ou desejável (FOUCAULT, 2005). Essa formulação abre caminho para compreender como a morte pode ser incorporada às estratégias de um poder que tem a vida como objetivo primário.

O primeiro autor sustenta que o segundo permanece preso a um modelo que descreve a modernidade europeia, mas que não captura o que ocorre nas sociedades fundadas pela colonização e pela escravidão. Para Foucault, a morte é exceção tolerada dentro de uma lógica primária de fazer viver; para Mbembe, nas formações coloniais a morte não é exceção, mas elemento constitutivo da soberania desde o início, o que exige um deslocamento conceitual que a biopolítica não oferece.

Enquanto a biopolítica foucaultiana pressupõe que o poder moderno se organiza primariamente ao redor da vida, administrando a morte como resíduo necessário à proteção do

conjunto da população, Mbembe (2018) argumenta que determinadas formas de soberania se constituem pela capacidade de expor populações inteiras à morte de forma permanente e sistemática, sem que isso represente desvio ou exceção. A colônia é o espaço onde essa lógica foi originalmente desenvolvida, pois nela o colonizado não é sujeito de uma biopolítica que o gerencia, mas objeto de uma soberania que o produz como descartável desde o início.

O questionamento que esse deslocamento impõe versa sobre o exercício do poder da morte (*necropoder*) em um sistema político centrado no *biopoder*. Uma das possibilidades apresentadas na resposta a essa pergunta, feitas primeiro pelo próprio Foucault e, posteriormente, por Mbembe, consistiu em adotar o que os juristas designam como “critério hierárquico”: dissolvia-se a antinomia atribuindo ao biopoder um estatuto hierarquicamente superior ao poder da morte, de modo a submeter este último às exigências da razão biopolítica.

Assim, restaurava-se a unidade do poder da vida ao mesmo tempo que se conferia um lugar subsidiário às práticas voltadas para fazer morrer. Para o autor camaronês, porém, tal solução não é suficiente quando se encara os espaços de exceção, em que o investimento do poder se endereça tanto à produção da morte quanto à destruição progressiva dos corpos, denotando uma violência excedente, que, “além ou aquém da morte, inutiliza os corpos, mutila seus membros e sua produtividade, desfigura a potencial força criativa de sua anatomia”. A necropolítica mbembiana põe em destaque as tecnologias de governo que atingem o corpo humano, colocando em risco suas condições de existência, “cadaverizando-o em vida” (FRANCO, 2021, p. 42).

Essa distinção tem consequências diretas para a leitura da realidade brasileira. Se partirmos do modelo foucaultiano, a morte da população negra e periférica aparece como excesso, como falha ou como efeito colateral de um biopoder que, em princípio, deveria gerir a vida de todos.

Ao deslocarmos nossa perspectiva para a reflexão mbembiana, ela aparece como produto de uma soberania que nunca tratou essas populações como sujeitos a serem protegidos, mas como alvos a serem administrados, contidos ou eliminados. (MBEMBE, 2018; 2020). Em contextos marcados pelo colonialismo, pela escravidão e pelo racismo, a morte deixa de ocupar posição residual nas estratégias de governo e passa a constituir instrumento central de administração de populações consideradas descartáveis.

A *necropolítica* designa esse regime de distribuição desigual da vulnerabilidade e da morte, no qual determinados grupos são continuamente convertidos em alvos preferenciais da violência estatal e social (MBEMBE, 2018). E o racismo tanto legitima a exposição diferencial

à violência, como participa ativamente da produção de territórios, corpos e populações submetidos a condições permanentes de precarização, abandono e extermínio.

A escravização, além de representar um regime de trabalho compulsório, funcionava como um dispositivo de gestão da vida e da morte estruturado pela classificação racial dos indivíduos. Assim, podemos afirmar que o colonial-escravismo antecipou formas de exercício do poder, que posteriormente seriam identificadas como necropolíticas, na medida em que determinados grupos eram convertidos em populações permanentemente expostas à violência, ao abandono e à morte.

Ao não nos limitarmos a aplicar aos países colonizados as teses que foram pensadas para as metrópoles, reconhecemos que a experiência colonial é constitutiva da modernidade, não sua exceção, e que as formas de soberania desenvolvidas na colônia estruturaram as formas de poder que Foucault identificou na Europa (MBEMBE, 2018). A colônia foi o laboratório onde a morte em massa foi normalizada, onde o corpo foi reduzido a força de trabalho descartável e onde a raça foi construída como critério de distribuição da vida e da morte.

Para o Brasil, esse deslocamento é decisivo porque a formação do Estado brasileiro não é posterior à colônia, mas colonial em sua origem e escravista em sua estrutura. Ler a violência de Estado brasileira pelo modelo europeu de biopolítica ignoraria que aqui as racionalidades de extermínio não foram introduzidas como exceção em um Estado que funcionava para proteger seus cidadãos, mas estavam presentes na própria constituição dele, como aparato de dominação racial e colonial.

Ao colocarmos os posicionamentos desses autores frente a frente, avançamos para a construção de um elemento cujas subseções anteriores não conseguiram oferecer: a ancoragem histórica e colonial do conceito de violência de Estado que este capítulo constrói. A biopolítica foucaultiana, a meu ver, é insuficiente se é a única perspectiva de análise acerca da realidade brasileira, não porque esteja errada, mas porque é limitada em sua capacidade de decifrar que na colônia e na escravidão a gestão da morte não precisava ser justificada pelo racismo de Estado porque o próprio Estado era racista em sua fundação.

A necropolítica de Mbembe, por sua vez, permite destacar essa característica da violência de Estado no Brasil, que não é fruto de mau funcionamento, mas expressão de um Estado que foi constituído para funcionar exatamente assim em relação a determinadas populações. Quando tratamos de Brasil, a produção da morte não se circunscreve à ação direta do sistema penal, mas está inscrita nas múltiplas vulnerabilidades construídas em torno do segmento negro, da precariedade habitacional às restrições educacionais, da mortalidade

materna à pobreza estruturalmente forjada (FLAUZINA, 2006), configurando aquilo que Mbembe nomeia como distribuição de “doses de morte”.

A cadaverização em vida é o produto histórico de um projeto de inviabilização coletiva do contingente negro. Fábio Franco (2021, p. 37) sustenta que essa reflexão não levou em conta que a transformação da morte em mortalidade estava profundamente articulada com processos de gestão dos cadáveres necessários para a desqualificação de certos mortos, para seu desaparecimento e consequente conversão em números.

Em resumo, o que Foucault identificava com uma “desqualificação da morte”, marcada pelo desuso dos rituais que a acompanhavam não foi automática e sub-repticiamente provocada pelo aparecimento da biopolítica, mas se um processo permanente que tem como condição a existência dos dispositivos negrogovernamentais e dos processos de desaparecimento a eles associados (FRANCO, 2021, p. 37). Essa constatação não encerra o debate, mas o radicaliza, e é a partir dela que a subseção seguinte poderá examinar como a criminologia crítica, em diálogo com Foucault e Mbembe, tensiona essas duas leituras a partir da experiência brasileira, deslocando a discussão do plano da soberania e da necropolítica para o do sistema penal, do racismo estrutural e do projeto genocida do Estado.

2. 1. 3 Racismo estrutural, sistema penal e o projeto genocida: a criminologia crítica em diálogo com Foucault e Mbembe

A criminologia crítica, especialmente na formulação de Flauzina (2006), dialoga com Foucault e Mbembe, ao mesmo tempo em que os radicaliza a partir da experiência brasileira. Recupera-se a compreensão do racismo como mecanismo que fragmenta a população e torna politicamente aceitável a morte de determinados grupos, bem como a percepção de que, nas sociedades fundadas pelo colonialismo e pela escravidão, a morte não é exceção, não é residual, mas elemento constitutivo da soberania.

Ao posicionar esse quadro no Brasil, onde o racismo não opera apenas como racionalidade difusa de governo, mas como projeto estruturante do próprio Estado, que atravessa diferentes configurações institucionais sem perder sua função de administrar diferentemente a vida e a morte da população negra, exige-se que voltemos um passo atrás, para nos atentarmos aos aspectos de divergência analítica entre a criminologia crítica e Foucault.

Enquanto tecnologia política, Flauzina (2006) demonstra que o racismo se materializa em múltiplas dimensões da vida social, das políticas de esterilização às limitações educacionais, passando pela produção sistemática de mortes atribuídas ao aparato de controle penal. Mais do que um agrupamento de crenças, preconceitos ou comportamentos discriminatórios, constitui

um conjunto de práticas, discursos, instituições e racionalidades que produzem e reproduzem hierarquias entre grupos humanos, distribuindo de forma desigual proteção, reconhecimento, vulnerabilidade e exposição à violência.

Para Foucault (2005), particularmente no debate sobre biopolítica e racismo de Estado, o racismo tem como função tornar politicamente aceitável a eliminação ou exposição de parcelas da população percebidas como ameaça à vida, à segurança ou ao bem-estar do conjunto social.

A autora baiana acrescenta a essa discussão uma dimensão fundamental: o racismo não apenas produz hierarquias sociais, mas opera por meio de processos de desumanização que aproximam ou afastam determinados sujeitos da condição de humanidade reconhecida socialmente. A ideia da existência de “raças humanas”, desprovida de fundamento natural, biológico ou ontológico, constitui construção histórica produzida no interior de relações de poder e mobilizada para justificar genocídios, outras formas de violência e a distribuição desigual de direitos, oportunidades e reconhecimento social.

Para tomar o racismo como elemento constitutivo do sistema penal brasileiro - que vai desde o controle social informal, exercido, por exemplo, pela família, igreja, escola, vizinhança etc., ao controle social formal-penal (COSTA, 2020), envolvendo as polícias, o poder judiciário, o Ministério Público, o poder legislativo -, e articular esses dois elementos com violência de Estado no Brasil, a criminologia crítica se apresenta como uma ferramenta pertinente. E a originalidade da contribuição de Flauzina (2006) consiste em deslocar a discussão sobre racismo e sistema penal para além do reconhecimento da seletividade racial das instituições de controle.

A perspectiva foucaultiana dispersa o poder por toda a rede social e resiste a localizá-lo no Estado como centro. Para ela, o Estado é efeito de práticas de governo, não sua causa, e a violência se inscreve em racionalidades anônimas que atravessam múltiplas instituições sem se concentrar em um sujeito identificável.

A criminologia crítica, por sua vez, ancora sua análise nas relações de classe e de raça e opera com uma concepção de Estado como instrumento de dominação que pode ser identificado, responsabilizado e contestado. Para a construção do conceito de violência de Estado que esta tese propõe, essa tensão é produtiva e não precisa ser resolvida em favor de nenhum dos lados.

Foucault é preciso para compreender como a violência se inscreve nas racionalidades ordinárias de governo, tornando-se invisível exatamente por não depender de ordens explícitas ou de sujeitos individualmente responsáveis. A criminologia crítica é necessária para que essa

invisibilidade não se torne desresponsabilização analítica, uma vez que a violência tem sujeito, tem instituição, tem história racial específica, e nomear isso é condição para que ela possa ser contestada.

A hipótese da autora baiana é ainda mais abrangente e radical: o sistema penal brasileiro não apenas discrimina a população negra, mas integra um projeto histórico de extermínio que acompanha a própria formação do Estado brasileiro. Portanto, o genocídio negro não deve ser compreendido como evento excepcional, ruptura institucional ou consequência involuntária de políticas públicas malsucedidas, mas um processo contínuo de administração da morte e da vulnerabilidade, sustentado por diferentes instituições estatais e legitimado por discursos que ocultam o caráter racializado da violência produzida.

O mito da democracia racial⁵ ocupa posição central nesse processo. Ao projetar a imagem de uma sociedade marcada pela convivência harmoniosa entre diferentes grupos raciais, essa narrativa dificulta o reconhecimento das formas pelas quais o racismo estrutura as instituições brasileiras e orienta a distribuição desigual da proteção, da cidadania e da violência (FLAUZINA, 2006).

É nesse contexto que o sistema penal assume papel privilegiado. Mais do que responder a comportamentos definidos como criminosos, ele opera como mecanismo de seleção, vigilância, neutralização e eliminação de determinados segmentos populacionais, incidindo de forma historicamente concentrada sobre a população negra.

⁵ A expressão *democracia racial*, e a ideologia que ela condensa, remonta à obra de Gilberto Freyre, particularmente a “Casa-Grande & Senzala” (2006), em que o autor interpreta a miscigenação brasileira como processo singular de convivência harmoniosa entre colonizadores portugueses, africanos escravizados e povos indígenas, conferindo ao Brasil uma identidade nacional fundada na plasticidade cultural e na ausência de barreiras rígidas entre grupos raciais. Embora Freyre não tenha cunhado literalmente a expressão, sua disseminação como formulação consolidada se deve, em parte, a intérpretes e à sua recepção no campo das ciências sociais da primeira metade do século XX, é a partir de sua obra que essa narrativa adquire base intelectual e legitimidade institucional no Brasil. A crítica mais direta e contundente a esse mito foi formulada por Abdias do Nascimento em “O Genocídio do Negro Brasileiro” (2017), obra em que o autor demonstra que a ideologia da democracia racial funcionou historicamente como dispositivo de ocultação do racismo estrutural. Ao projetar a imagem de uma nação miscigenada e tolerante, ela tornou politicamente ilegível a situação de marginalização sistemática da população negra, operando, portanto, não como descrição da realidade, mas como instrumento de sua manutenção. Flauzina (2006) retoma essa crítica ao demonstrar que a consolidação do mito da democracia racial, nas décadas de 1920 e 1930, produziu um deslocamento fundamental: a gestão racializada da violência deixou de depender de enunciações explícitas de inferioridade biológica e passou a se sustentar pela negação da própria existência do racismo, tornando-o mais eficaz e mais difícil de contestar.

Em contraposição à ideologia da defesa social, que durante décadas orientou as principais correntes criminológicas, especialmente a Escola Clássica⁶ e da Escola Positiva⁷ de criminologia, no início do século XX, nas décadas de 1920 e 1930, o *labeling approach*⁸ inaugurou uma nova forma de compreender a criminalidade. Sua principal contribuição consiste em deslocar o foco da análise do crime para os processos sociais de criminalização e para os mecanismos pelos quais determinados indivíduos passam a ser definidos como criminosos.

Não existem, assim, condutas desviantes em si ou indivíduos delinquentes por suas características pessoais e posição social, mas a criminalização discricionária, por parte da classe ou do grupo social que dispõe de poder de estabelecer por meio de normas as punições aos comportamentos que julgam incompatíveis com determinada sociedade, sendo mais oportuno, no âmbito do controle penal, se falar em processo de criminalização e pessoa criminalizada, do que criminalidade e criminoso, respectivamente. Ademais, para que uma atitude contrária a essas normas seja considerada criminosa, é preciso que haja efetivamente uma reação social a conduta praticada.

A criminologia crítica⁹ surge como campo teórico que aprofunda as críticas que começam a ser enunciadas no *labeling approach*, questionando a ideia de que o sistema penal

⁶ A primeira etapa da reforma penal que desenhou a estratégia punitiva da modernidade, conhecida como Escola Clássica, foi projetada no continente europeu no século XVIII, e autores como Cesare Beccaria e Francesco Carrara, propuseram questionamentos sobre os limites do poder soberano no âmbito do controle penal. O discurso iluminista foi pautado na necessidade de superação das formas de punir do Antigo Regime, que eram centradas, por exemplo, nos suplícios (FOUCAULT, 1996), verdadeiros espetáculos públicos, e, ainda assim, eram ineficientes no que tange à diminuição da ocorrência de crimes.

Em nome do bem comum e da defesa social, esses autores desenham, como crítica e proposta de superação do absolutismo, um sistema de punição, baseado em elementos como dosimetria, utilidade e caráter da pena, que intenciona calcular o mal e a exata medida de sua expiação. A passagem do século XVIII para o XIX foi marcada pela crise do liberalismo como doutrina e filosofia política, e como modo de organização social, e do ponto de vista punitivo, os princípios da igualdade jurídica e da liberdade individual não se mostravam compatíveis com uma intervenção social mais enérgica e eficaz, fazendo-se necessária uma ressignificação dessas concepções (COSTA, 2017).

⁷ A criminologia positivista defende o controle diferencial dos “criminosos”, cujo crime e a anormalidade lhe são inerentes, restando a intervenção por meio do controle social formal-penal e médico, para modificá-lo e recuperá-lo.

⁸ Do ponto de vista da sustentação teórica, o *labeling approach* é formatado a partir do interacionismo simbólico, segundo o qual não se pode interpretar o comportamento humano desvinculado das interações sociais que o atravessam, e da etnometodologia, que advoga a impossibilidade de se conhecer a sociedade objetivamente, sendo essa o produto de uma construção social. (FLAUZINA, 2006, p. 19).

⁹ Entende-se por criminologia crítica o resultado do acúmulo teórico da “criminologia radical”, desenvolvida nos Estados Unidos, a partir da Escola de Criminologia de Berkeley, na Califórnia, e a “Nova Criminologia”, desenvolvida na Inglaterra, por Taylor, Walton e Young, datado do final da década de 1960 até o final da década de 1970 (ANDRADE, 2003a, p. 187-188). Baratta (2002, p. 159) enquadra, inicialmente, a criminologia crítica como sendo um movimento não homogêneo de construção de uma teoria materialista, ou seja, econômico-política, do desvio, dos comportamentos socialmente negativos e da criminalização. Esse trabalho leva em conta instrumentos conceituais e hipóteses elaboradas no âmbito do marxismo, mas não se limita a uma interpretação

atua de maneira uniforme sobre todos aqueles que praticam condutas definidas como criminosas. Ao invés de tomar o crime como dado natural ou realidade objetiva previamente existente, essa perspectiva procura compreender como determinados comportamentos e sujeitos passam a ser socialmente definidos como perigosos, desviantes ou criminosos (BARATTA, 2002).

Nessa formulação, a criminalidade não corresponde ao conjunto das infrações efetivamente praticadas em uma sociedade, mas ao resultado de processos seletivos de definição, identificação e perseguição de determinados indivíduos e grupos. O sistema penal não atua sobre todos os que violam a lei, mas sobre aqueles que se tornam alvos preferenciais dos mecanismos de vigilância, investigação, julgamento e punição (ANDRADE, 2003a).

A criminologia crítica demonstra, assim, que a seletividade constitui característica estrutural do sistema penal moderno e não simples disfunção de seu funcionamento. Os processos de criminalização primária, responsáveis pela definição legal das condutas proibidas, e de criminalização secundária, relacionados à aplicação concreta das normas pelas agências de controle, operam segundo critérios que refletem relações de poder e desigualdades existentes na própria sociedade (BARATTA, 2002).

Eugênio Raúl Zaffaroni (2001) observa que a incapacidade material do sistema penal de punir todas as infrações faz com que a seleção seja elemento inerente à sua atuação. Diante da impossibilidade de alcançar a totalidade das práticas ilícitas, as instituições penais concentram sua atenção sobre grupos específicos, transformando determinadas populações em clientes preferenciais do controle punitivo.

Longe de incidir aleatoriamente sobre o conjunto da população, essa seleção tende a reproduzir hierarquias sociais previamente constituídas. No caso brasileiro, marcado pela herança da escravidão e pela persistência do racismo estrutural, a população negra ocupa posição central nesse processo, figurando historicamente como alvo privilegiado das práticas de vigilância, suspeição, encarceramento e letalidade estatal.

É nesse aspecto que a proposta de Flauzina (2006) se distingue de outras leituras sobre seletividade penal. Embora reconheça a importância das formulações da criminologia crítica para demonstrar que o sistema penal não atua de forma neutra, a autora sustenta que a questão racial não constitui apenas um dos fatores que influenciam a seleção punitiva, mas um elemento estruturante da própria formação histórica do sistema penal brasileiro.

de textos marxianos. Ao contrário, considera fundamental a observação empírica, da qual muitos conhecimentos são colhidos e elaborados em contextos teóricos distintos do marxismo.

A seletividade racial do sistema penal não aparece, portanto, como consequência acidental ou desvio de sua função declarada. Ao contrário, ela constitui uma das formas por meio das quais se reproduz um projeto histórico de controle, subordinação e eliminação da população negra, cuja construção acompanha a formação do Estado brasileiro desde o período colonial.

Outro aspecto da tese formulada por Flauzina (2006) que merece destaque reside na demonstração de que a violência racializada atravessa diferentes momentos da história brasileira, assumindo formas diversas sem abandonar sua função de administração diferencial da vida e da morte. Partindo da periodização proposta por Nilo Batista (2004), é possível identificar a sucessão de distintos sistemas penais que, embora apresentem algum nível de transformação institucional, preservam um núcleo comum de funcionamento: mais do que representar rupturas sucessivas, os sistemas penal colonial-mercantilista, imperial-escravista, republicano-positivista e neoliberal-contemporâneo revelam a permanência de uma racionalidade voltada ao controle, à subordinação e à eliminação da população negra.

Esse percurso demonstra que o racismo não é uma herança do passado, mas uma tecnologia política constantemente atualizada. Nesse sentido, cada configuração assumida pelo sistema penal corresponde menos a uma mudança de finalidade do que à reformulação dos mecanismos pelos quais a violência estatal é dirigida contra seus alvos preferenciais.

No sistema penal colonial-mercantilista, desenvolvido a partir da colonização portuguesa, do massacre das populações indígenas e da consolidação do tráfico de africanos escravizados, a violência dirigida à população negra encontrava sua principal justificativa na própria condição jurídica atribuída aos sujeitos escravizados. A racialização operava como fundamento da exploração econômica e da desumanização, permitindo que a morte, o sofrimento e a destruição de vínculos sociais fossem incorporados ao funcionamento ordinário da ordem colonial (FLAUZINA, 2006).

Um diálogo possível entre Zaffaroni (2001) e Foucault (1996; 2003) permite compreender a colônia como espaço de captura e administração de corpos, aproximando-a das chamadas instituições de sequestro. Embora o autor francês não a inclua entre os exemplos clássicos desse tipo de dispositivo, sua organização social e econômica foi estruturada por mecanismos permanentes de vigilância, disciplina e controle voltados sobretudo às populações indígenas e africanas escravizadas.

O regime da *plantation*, os engenhos, os aldeamentos e as missões religiosas não operavam apenas como unidades produtivas ou administrativas. Constituíram também

tecnologias de poder destinadas a regular a circulação, controlar o tempo, disciplinar os corpos e produzir sujeitos submetidos às exigências da ordem colonial.

Nessa leitura, a colônia pode ser compreendida como um espaço institucionalizado de confinamento político e social, no qual raça, trabalho e violência se articularam para sustentar relações duradouras de dominação. O sistema penal colonial-mercantilista se consolidou nesse ambiente como instrumento de coordenação do trabalho compulsório e de naturalização da subordinação da população negra (FLAUZINA, 2006).

A progressiva formalização jurídica das práticas punitivas ao longo do período colonial não alterou substancialmente essa racionalidade de controle. Fundado na escravidão e exercido predominantemente no âmbito privado, o sistema penal preservou mecanismos de coerção que continuariam a repercutir nos modelos punitivos posteriores (ZAFFARONI; BATISTA; ALAGIA; SLOKAR, 2003).

Os mecanismos de controle buscavam tanto manter a população negra em posição de subordinação material, como produzir formas duradouras de sujeição simbólica. A desarticulação de referências coletivas, a produção da inferiorização e o estímulo à fragmentação interna do grupo integravam estratégias fundamentais de sustentação da ordem escravista (FLAUZINA, 2006).

Sob essa perspectiva, a violência colonial não deve ser tida como mero instrumento de repressão destinado a assegurar a produtividade econômica. Ela desempenhou uma função pedagógica e simbólica, difundindo o medo, produzindo subjetividades subordinadas e naturalizando a associação entre negritude, punição e inferioridade social (FOUCAULT, 1996; FLAUZINA, 2006).

Longe de representar ruptura em relação ao sistema penal colonial-mercantilista, o sistema imperial-escravista aprofundou e sofisticou mecanismos já consolidados de controle racial da população negra. No período colonial, a violência encontrava fundamento imediato na condição jurídica da escravização, e, no Império, passou a desenvolver formas institucionais mais complexas de vigilância, administração e contenção dos grupos percebidos como ameaça à ordem social.

As transformações econômicas, políticas e urbanas observadas ao longo do século XIX produziram novos desafios para as elites brasileiras. O crescimento das cidades, a intensificação da circulação de pessoas negras livres ou libertas e a sucessão de revoltas populares colocaram em evidência a necessidade de mecanismos permanentes de gestão de uma população que deixava progressivamente de ser controlada exclusivamente pelas estruturas privadas do escravismo (FLAUZINA, 2006).

Nesse contexto, o Código Criminal do Império de 1830 e as reformas penais posteriores não são apenas expressões do liberalismo jurídico que então se difundia pelo mundo ocidental. Sua importância reside na consolidação de um aparato estatal capaz de ampliar a capacidade de vigilância, intervenção e punição sobre segmentos específicos da população, particularmente aqueles associados à negritude, à pobreza e à insubordinação política.

As diversas insurreições que marcaram as décadas centrais do século XIX contribuíram para a formação de um imaginário político fundado no medo e na percepção permanente de ameaça. Revoltas como a Cabanagem, a Balaiada, a Sabinada e, sobretudo, a Revolta dos Malês alimentaram a construção de uma figura política do inimigo que passou a ser progressivamente associada à população negra e às camadas populares urbanas.

A partir da leitura de Mbembe (2020), é possível vislumbrar que esse processo envolveu a fabricação de uma política da inimizade, na qual determinados grupos passaram a ser percebidos não apenas como diferentes, mas como perigos permanentes para a estabilidade social. A produção do medo contribuiu para justificar a expansão dos mecanismos repressivos, e transformou a vigilância sobre a população negra em elemento ordinário da administração estatal.

A reforma do Código de Processo Penal de 1841 e o fortalecimento progressivo das instituições policiais expressam esse deslocamento. Além de responder a delitos específicos, a polícia passou a desempenhar função central na gestão cotidiana da população negra, atuando por meio da suspeição permanente, da restrição da circulação, da repressão de manifestações culturais e religiosas e da criminalização de diferentes formas de reprodução da vida material (ZAFFARONI; BATISTA; ALAGIA; SLOKAR, 2003).

O fortalecimento das estruturas policiais não representou a substituição da violência privada por formas modernas de controle estatal. Ao contrário, produziu uma articulação entre mecanismos públicos e privados de repressão que permitiu ampliar a capacidade de intervenção sobre os corpos negros ao mesmo tempo em que preservava as bases raciais herdadas do período colonial (FLAUZINA, 2006).

O sistema penal imperial-escravista não buscava apenas punir condutas consideradas ilícitas, mas administrar uma população identificada como potencialmente perigosa. A associação entre negritude, suspeição e ameaça à ordem se tornou elemento estruturante das práticas de controle social, consolidando padrões de seletividade que continuariam a orientar a atuação do sistema penal mesmo após o fim formal da escravidão.

A experiência imperial pode ser lida à luz das reflexões de Mbembe (2018) sobre necropolítica. A população negra não era apenas submetida à exploração econômica ou à

privação de direitos, mas continuamente exposta a formas diferenciadas de vulnerabilidade, violência e morte, convertendo-se em alvo privilegiado de uma racionalidade política que articulava segurança, controle e eliminação.

A abolição formal da escravidão, em 1888, não alterou substancialmente essa lógica. A ruptura jurídica com a escravização conviveu com a permanência das estruturas sociais, institucionais e simbólicas responsáveis pela administração racializada da violência, permitindo que os mecanismos de controle desenvolvidos ao longo do Império fossem rearticulados sob novas bases durante o período republicano (FLAUZINA, 2006).

A seletividade do sistema penal passou a ser legitimada pela necessidade de preservação da ordem social, sustentada por discursos científicos que pretendiam identificar, classificar e neutralizar sujeitos considerados perigosos. Ou seja, a racialização da punição deixou de depender exclusivamente da condição jurídica herdada da escravidão e passou a ser amparada por saberes especializados que conferiam aparência de neutralidade às práticas de controle.

Nas primeiras décadas republicanas, a criminologia positivista desempenhou papel fundamental nesse processo ao oferecer aparente fundamentação científica para a associação entre criminalidade e negritude. As formulações de Cesare Lombroso e Enrico Ferri foram apropriadas e reinterpretadas no Brasil por autores como Nina Rodrigues, contribuindo para consolidar a imagem da população negra como grupo naturalmente inclinado ao crime, à desordem e à degeneração moral (GÓES, 2016).

A partir das décadas de 1920 e 1930, entretanto, essa racionalidade sofreu importante deslocamento. A consolidação do mito da democracia racial permitiu que a gestão racializada da violência deixasse de se apoiar em enunciações explícitas de inferioridade biológica e passasse a operar por meio da negação da própria existência do racismo (FLAUZINA, 2006).

O racismo, contudo, não desaparece; modifica suas formas de manifestação, deixando de operar prioritariamente pela afirmação aberta da inferioridade biológica para atuar por mecanismos institucionais mais sofisticados de exclusão e hierarquização. Ao apresentar o Brasil como sociedade fundada na convivência harmônica entre diferentes grupos étnicos, dificultou-se o reconhecimento das formas pelas quais a população negra continuava a ocupar posição privilegiada entre os destinatários da violência estatal.

A promulgação do Código Penal de 1940 expressa parte desse processo de reconfiguração. Conforme observa Flauzina (2006), a aparente neutralidade técnica de sua estrutura normativa contribuiu para dissociar a linguagem jurídica das práticas concretas de

criminalização, ocultando a permanência de mecanismos seletivos que continuavam incidindo de maneira desproporcional sobre a população negra.

Essa transformação não eliminou o racismo do sistema penal, mas tornou seu funcionamento menos visível. A exclusão da raça do texto normativo conviveu com a manutenção de práticas institucionais de vigilância, suspeição e punição direcionadas aos mesmos grupos historicamente submetidos ao controle estatal, reforçando a eficácia política do mito da democracia racial.

Sob essa perspectiva, a principal inovação do sistema penal republicano-positivista não consistiu na superação da lógica racial herdada do escravismo, mas na sua capacidade de operar sem necessidade de enunciá-la explicitamente. A violência continuou incidindo sobre os mesmos corpos, embora agora fosse justificada por discursos técnicos, jurídicos e administrativos que apresentavam o sistema penal como instrumento universal de proteção da sociedade.

Se a experiência colonial permitia identificar de forma aberta os sujeitos destinados à exploração e à morte, os regimes contemporâneos de poder tendem a administrar a vulnerabilidade de maneira mais difusa, convertendo determinadas populações em alvos preferenciais da violência sem que essa condição precise ser formalmente reconhecida. A necropolítica se manifesta nessa capacidade de administrar diferencialmente a vulnerabilidade, a exposição à violência e a morte de determinados grupos, ao mesmo tempo em que se preserva a aparência de universalidade e neutralidade institucional (MBEMBE, 2018).

É partindo desse contexto que a ditadura civil-empresarial-militar aprofundou determinadas práticas já presentes na formação histórica do sistema penal brasileiro. A figura do inimigo, anteriormente associada à população negra, aos pobres e aos setores marginalizados, foi ampliada para alcançar também os opositores políticos do regime, sem que isso implicasse o abandono das formas racializadas de violência historicamente dirigidas contra a população negra.

A partir das últimas décadas do século XX, a racionalidade neoliberal produziu novas formas de gestão da desigualdade social sem romper com os padrões históricos de seletividade racial que marcaram os sistemas penais anteriores. Embora apresente características próprias, o sistema penal neoliberal-contemporâneo preserva a centralidade da população negra como destinatária privilegiada das práticas de controle, vigilância, encarceramento e morte (FLAUZINA, 2006).

As transformações econômicas associadas ao neoliberalismo ampliaram os processos de concentração de renda, precarização do trabalho e enfraquecimento das políticas de proteção

social. Nesse contexto, parcelas significativas da população negra passaram a experimentar condições ainda mais intensas de marginalização econômica e espacial, tornando-se alvo preferencial da expansão do controle penal.

A criminalização não incide sobre todos os grupos sociais da mesma maneira. As agências de criminalização secundária continuam operando por meio de estereótipos raciais historicamente construídos, associando a figura do delinquente à juventude negra, periférica e empobrecida, o que reforça a seletividade estrutural do sistema penal brasileiro (ANDRADE, 2003a; FLAUZINA, 2006).

Nesse cenário, a chamada guerra às drogas assume posição estratégica. Longe de se dirigir prioritariamente aos grandes circuitos econômicos responsáveis pela produção e circulação internacional de substâncias ilícitas, ela opera sobretudo como mecanismo de intensificação da vigilância, da intervenção policial e do encarceramento de populações historicamente vulnerabilizadas (FLAUZINA, 2006).

Para além da linguagem tradicional do controle penal, a necropolítica mbembeana evidencia que determinadas populações não são apenas submetidas a formas diferenciadas de criminalização, mas governadas por meio da administração permanente de sua vulnerabilidade, da precarização de suas condições de existência e da exposição sistemática à morte (MBEMBE, 2018).

E a população negra ocupa posição central nesse processo, cuja persistência de indicadores desproporcionalmente elevados de letalidade policial, encarceramento e mortalidade violenta demonstra que a violência estatal acompanha padrões historicamente consolidados de racialização da punição e da morte (FLAUZINA, 2006). O genocídio, portanto, manifesta-se por meio da eliminação física direta, bem como através de mecanismos de abandono, omissão institucional, precarização das condições de vida e restrição do acesso a direitos fundamentais, produzindo aquilo que Franco (2021) denomina *necrogovernamentalidade*.

Como dispositivo de governança colonial-escravista, a necrogovernamentalidade pode ser reconhecida na forma como o sistema penal colonial-mercantilista regulava os destinos dos corpos negros escravizados, partindo da captura em África ao transporte no navio negreiro, do trabalho compulsório nas *plantations*, à supressão violenta dos quilombos. Toda a arquitetura punitiva estava orientada para coordenar corpos, neutralizar resistências e naturalizar a subalternidade, tanto pela morte direta, como pelo controle permanente das formas de existência.

A atuação das instituições policiais protagoniza esse arranjo. Dotadas de ampla discricionariedade e historicamente orientadas pela lógica da suspeição permanente, elas desempenham papel central na produção cotidiana da violência letal, convertendo jovens negros das periferias urbanas em alvos preferenciais das intervenções armadas do Estado (FLAUZINA, 2006).

A centralidade da polícia, entretanto, não esgota a participação de outras instituições na reprodução dessa dinâmica. Poder Judiciário, Ministério Público, sistema prisional e diferentes estruturas administrativas contribuem para a manutenção de um modelo de controle social que opera seletivamente e reproduz desigualdades raciais profundamente enraizadas na formação social brasileira.

É nesse sentido que Flauzina (2006) sustenta que o genocídio da população negra não pode ser compreendido como simples resultado de falhas institucionais ou excessos ocasionais dos agentes estatais. Trata-se de uma dinâmica estrutural que atravessa diferentes períodos históricos, assumindo formas distintas sem abandonar sua função de administração diferencial da vida e da morte.

Ao longo deste percurso, observou-se que os sistemas penais brasileiro colonial-mercantilista, imperial-escravista, republicano-positivista e neoliberal-contemporâneo não representam etapas isoladas de uma evolução institucional linear. Apesar das transformações ocorridas em cada período, todos preservaram mecanismos voltados à administração diferencial da população negra, demonstrando a permanência histórica de racionalidades de controle, exclusão e eliminação.

A formulação do “projeto genocida do Estado brasileiro”, central na obra de Flauzina (2006), deve ser compreendida como interpretação situada na tradição teórica da criminologia crítica de matriz latino-americana, que articula raça, classe e colonialidade para analisar o funcionamento do sistema penal. Apesar de não se tratar de afirmação consensual no campo acadêmico, é um conceito analítico de peso, que nomeia um processo histórico de administração diferencial da morte da população negra como elemento estruturante, e não acidental, da formação do Estado brasileiro, e esta tese o mobiliza como ferramenta que permite ver o que outras categorias supostamente neutras tendem a ocultar.

Uma vez que as formas de violência identificadas por Flauzina atravessam diferentes regimes políticos e sobrevivem à passagem entre Colônia, Império, República, ditadura e democracia, torna-se necessário perguntar: à luz de qual horizonte normativo essas práticas podem ser nomeadas como violação, e por que as racionalidades de extermínio que as sustentam

não cessaram com a redemocratização? Desenvolvidos os três embates teóricos que estruturam este capítulo, a seção seguinte busca responder a essas duas perguntas.

2. 2 Legitimidade e permanências institucionais no Brasil: o horizonte normativo da violência de Estado

Ao final desses três embates, o capítulo recorre a duas contribuições que operam em outro registro. O foco extravasa o debate teórico direto sobre soberania, biopolítica ou racismo, e avança para a delimitação de um horizonte normativo e a análise de suas permanências institucionais no Brasil.

As reflexões dos contratualistas e de Max Weber (1999) sobre legitimidade e monopólio da violência oferecem o parâmetro a partir do qual se nomeia a violência de Estado como ruptura ou traição da própria razão de ser do Estado (2. 2. 1). As contribuições de Rodrigo Lentz (2021) sobre as permanências autoritárias da doutrina de segurança nacional explicam por que essas racionalidades, e os embates anteriores, não se extinguem com a redemocratização, mas encontram novas formas de operação institucional (2. 2. 2).

Ao final deste bloco, considero possível formular um conceito autoral, que contempla não apenas a morte direta, mas o abandono, a invisibilização e a recusa de reconhecimento. Ainda, para esta tese, a violência de Estado engloba tanto a ação quanto da omissão institucional, e não cessa com a democracia nem depende de declaração formal para existir.

2. 2. 1 Estado, legitimidade e os limites da violência autorizada: apresentando os contratualistas e Weber

As tradições contratualista e weberiana oferecem um horizonte normativo interessante para compreender a violência de Estado, menos porque forneçam o fundamento teórico desta tese, mais porque delimitam o que o Estado moderno afirma ser e o que a violência de Estado sistematicamente viola. Cada autor, a sua maneira, constrói uma concepção de autoridade política fundada na proteção, na legitimidade e no vínculo entre força e finalidade pública.

É esse horizonte que permite nomear como violência de Estado aquilo que o Estado faz quando age contra os próprios sujeitos cuja proteção justificaria sua existência. Mobilizar esses autores como contraponto crítico, e não como fundamento, implica reconhecer o que suas formulações não conseguem ver.

O contrato social, tal como concebido por Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, pressupõe sujeitos livres e iguais que, ao renunciar a parcela de sua liberdade,

instituem uma autoridade comum comprometida com a proteção de todos. Friso, desde já, que essa mobilização não ignora a crítica à universalização da experiência europeia desenvolvida na seção anterior a partir de Mbembe.

O contrato social aqui evocado é horizonte normativo que o Estado brasileiro declara seguir, não descrição da sua formação histórica real, questão à qual retorno na seção 2. 3. Essa premissa, que orienta toda a arquitetura normativa do Estado moderno, é também o ponto em que a teoria encontra seu limite mais grave quando confrontada com a realidade brasileira.

Para Hobbes (1979), a origem do Estado está associada à necessidade de superar a insegurança característica do estado de natureza. Na ausência de uma autoridade comum capaz de impor limites à ação dos indivíduos, prevalece uma situação marcada pelo medo, pela desconfiança recíproca e pela permanente possibilidade de conflito.

A constituição do Estado decorre, nesse contexto, de um pacto celebrado entre os indivíduos, por meio do qual eles autorizam a concentração do poder em uma autoridade comum. Essa autoridade passa a reunir força suficiente para conter a violência difusa, assegurar a paz civil e preservar a vida daqueles que a instituíram (HOBBS, 1979).

A legitimidade da força estatal encontra fundamento nessa função protetiva. O Estado recebe o direito de exercer a violência porque sua existência é concebida como condição necessária para impedir o retorno à guerra de todos contra todos e garantir a segurança coletiva.

A violência exercida pelo Estado não aparece, portanto, como negação da ordem política, mas como instrumento de sua preservação. A força se torna legítima na medida em que se apresenta como meio de proteção da vida, manutenção da paz e contenção dos conflitos que ameaçam a convivência social.

Essa formulação nos mostra que a violência ocupa posição central na constituição do Estado moderno. Contudo, ela não responde integralmente ao questionamento sobre a existência de limites para o exercício dessa força.

No interior da própria tradição contratualista, a resposta a essa pergunta não é uniforme. Embora compartilhem a preocupação com a origem legítima da autoridade política, autores como Locke e Rousseau introduzem limites ao exercício da força estatal.

Em Locke (1998), o poder político não é instituído apenas para garantir a segurança, mas para proteger direitos anteriores ao próprio Estado, especialmente a vida, a liberdade e a propriedade. A autoridade política possui caráter fiduciário, sendo confiada aos governantes para a realização de finalidades específicas.

A legitimidade do governo depende, portanto, de sua capacidade de preservar os direitos daqueles que o instituíram. Quando o poder deixa de cumprir essa função e passa a

atuar contra a vida, a liberdade ou os bens dos governados, rompe-se o fundamento que justificava sua existência, abrindo espaço para o direito de resistência (LOCKE, 1998).

Rousseau ([s. d.]) mobiliza a discussão para outro plano ao vincular a legitimidade política à vontade geral. Em sua formulação, a força não produz o direito, nem a mera obediência constitui fundamento suficiente da autoridade legítima.

A atuação estatal somente pode ser considerada legítima quando permanece vinculada ao interesse comum e às finalidades que sustentam a associação política; a violência exercida em benefício de interesses particulares ou dirigida contra o próprio corpo político perde sua justificação normativa. Desse modo, a legitimidade da autoridade política depende menos da capacidade de impor obediência do que da manutenção do vínculo entre poder e vontade geral (ROUSSEAU, [s. d.]).

Locke e Rousseau nos informam que a legitimidade da força estatal não é absoluta. A violência exercida pelo Estado somente pode ser considerada legítima enquanto permanece vinculada à proteção dos governados, à preservação de seus direitos e à realização das finalidades que justificam a própria existência da autoridade política.

A partir dessa tensão entre autoridade e legitimidade podemos avançar sobre a noção de violência de Estado. Se a força pública é justificada em nome da proteção da coletividade, sua mobilização contra aqueles que deveria proteger passa a suscitar questionamentos acerca dos limites e das condições de legitimidade do próprio poder estatal.

As formulações contratualistas oferecem uma explicação normativa para a autoridade política e para a legitimidade da força estatal. A sociologia de Weber, por sua vez, coloca a questão diante das condições sociais que tornam possível a obediência a uma determinada ordem política.

Em Weber (1999), o poder corresponde à possibilidade de impor a própria vontade no interior de uma relação social, mesmo diante de resistências. A dominação, por sua vez, refere-se à probabilidade de obtenção de obediência a uma ordem considerada legítima, razão pela qual a estabilidade das estruturas políticas depende menos da força em si do que do reconhecimento social de sua legitimidade.

Para o autor alemão, o Estado moderno é a comunidade humana que, em determinado território, reivindica com êxito o monopólio do uso legítimo da força física. Diferentemente da tradição contratualista, não explica essa legitimidade a partir de um pacto originário entre indivíduos, mas da crença compartilhada na validade das normas e na autoridade daqueles investidos para exercê-las (WEBER, 1999).

No tipo racional-legal, característico do Estado moderno, a obediência decorre da confiança na legalidade da ordem jurídica e na competência dos cargos instituídos para aplicá-la. A força estatal não é percebida como mero exercício arbitrário de coerção, mas como instrumento legítimo de manutenção da ordem, execução das normas e garantia do funcionamento das instituições políticas e administrativas. A legitimidade da violência, nessa perspectiva, decorre menos de sua intensidade ou finalidade moral do que da crença socialmente compartilhada na validade da ordem jurídica e na autoridade daqueles encarregados de aplicá-la. (WEBER, 1999).

Ainda assim, quando se toma o Estado como ente dotado de legitimidade para o emprego da força e incumbido da proteção da coletividade, torna-se possível compreender, em chave crítica, a noção de violência de Estado. Trata-se, nesse sentido, de situações em que a violência institucionalmente autorizada ultrapassa os limites de sua justificação jurídica e política, convertendo-se em prática dirigida contra aqueles mesmos indivíduos cuja segurança deveria resguardar.

Se o Estado é instituído para conter a violência difusa e assegurar a paz civil, a atuação estatal lesiva contra seus próprios cidadãos revela uma inversão de sua razão de ser. A violência de Estado, de acordo com essa chave interpretativa, é uma ruptura das finalidades que justificam a constituição do poder político, convertendo o representante em agente de violação daqueles a quem incumbia proteger.

As formulações discutidas até aqui permitem compreender a violência de Estado em termos abstratos e conceituais. No contexto brasileiro, contudo, o conceito adquire contornos históricos específicos, associados a determinadas experiências de violência de caráter estrutural e institucional, e a processos sociais que atravessam diferentes períodos da formação nacional.

No Brasil, o conceito de violência de Estado está historicamente associado tanto à repressão política da ditadura civil-empresarial-militar quanto à violência cotidiana praticada por agentes das forças de segurança pública contra a população negra, pobre e periférica. Essas duas dimensões não são acidentais nem paralelas, e expressam permanências de formas de pensamento, discursos e racionalidades produzidas em períodos particularmente violentos da história brasileira.

Denotam heranças do colonial-escravismo e do autoritarismo militar, que não foram superadas com a redemocratização, mas, ao contrário, foram sofisticadas e reconfiguradas. São os espólios desses períodos que a subseção 2. 1. 3, a partir da criminologia crítica de Flauzina (2006), já demonstrou quanto ao caráter genocida e racialmente estruturado do sistema penal brasileiro.

Resta examinar o segundo desses espólios. Assim, a subseção seguinte, a partir da tese de Lentz (2021), documenta as permanências da doutrina de segurança nacional nas instituições do Estado democrático.

2. 2. 2 Permanências autoritárias: Lentz e a doutrina de segurança nacional

A doutrina de segurança nacional elaborada pela Escola Superior de Guerra (ESG) é mais que uma herança do período ditatorial, pois é uma das formas históricas específicas que a necropolítica e o racismo de Estado encontraram no Brasil como linguagem institucional e doutrina de governo. As seções anteriores demonstraram que a violência de Estado brasileira opera por racionalidades que atravessam regimes políticos, que o inimigo interno é figura historicamente produzida a partir de critérios de raça e classe, e que determinadas populações são continuamente expostas à morte sem que isso precise ser formalmente declarado.

Esses elementos encontram a doutrina de segurança nacional como sua formalização ideológica mais explícita durante o período ditatorial. Lentz (2021) permite compreender como essa formalização não desapareceu com a redemocratização, mas se transformou e permaneceu ativa nas instituições que deveriam ter sido transformadas.

Flauzina e Freitas (2017) oferecem uma chave interpretativa fundamental para compreender esse processo: o reconhecimento político-institucional da vitimização é, no Brasil, um privilégio da branquitude. A violência da ditadura civil-empresarial-militar gerou comoção pública, instrumentos internacionais de proteção e demandas de reparação não porque representou uma novidade no repertório do Estado brasileiro, mas porque alcançou corpos que historicamente estavam protegidos dessa violência.

Torturas, execuções e desaparecimentos análogos aos praticados pelo regime haviam sido dirigidos à população negra ao longo de séculos, naturalizados como destino ordinário e não como violação a ser nomeada, investigada ou reparada. Ou seja, ditadura não inventou a violência de Estado no Brasil; ela a expandiu.

O que os autores chamam de “paradoxal privilégio de ser vítima” revela que a indignação seletiva diante do terror estatal tem raiz racial, pois quando os corpos torturados e desaparecidos pertencem às elites brancas, acionam a gramática dos direitos humanos e os mecanismos de memória e reparação, e, quando pertencem à população negra, são registrados como dado natural do funcionamento do sistema. Nessa assimetria, a doutrina de segurança nacional encontrou sua maior eficácia e, ao expandir a violência para alcançar novos alvos, tornou visível o que sempre existiu, sem que isso implicasse reconhecer a dimensão racial do terror que o antecedeu.

A hipótese da mudança conservadora formulada por Lentz (2021) sustenta que as adaptações promovidas pela doutrina de segurança nacional após 1988 não alteraram seus pressupostos fundamentais. As chamadas viradas pluralista, neoliberal e polemológica¹⁰ permitiram acomodar novas linguagens e contextos políticos sem romper com concepções anteriores acerca da ordem, da autoridade e da segurança nacional, produzindo aquilo que o autor denomina de “poliarquia de segurança nacional”¹¹.

Nesse percurso, a doutrina de segurança nacional elaborada e difundida pela ESG¹² ocupa posição central. Além de se tratar de um conjunto de formulações restritas ao período da ditadura civil-empresarial-militar, ela contribuiu para consolidar modos específicos de compreender o conflito político, identificar ameaças à ordem social e atribuir às instituições

¹⁰ Lentz (2021) toma emprestada da doutrina da ESG sua própria matriz teórica — a teoria dos sistemas de Walter F. Buckley, que descreve a sociedade como um conjunto de partes interdependentes organizadas em torno de objetivos, estrutura, processos e meios — e a articula à tese de David Easton (1968) de que “a mudança não parece ser incompatível com a continuidade” para formular sua hipótese central de “mudança conservadora”: a doutrina promoveria adaptações conjunturais justamente para preservar, intactas, suas concepções fundamentais pré-1988.

A partir da categorização do sistema de crenças da doutrina em núcleo normativo (estável), núcleo político e núcleo instrumental (mutáveis), Lentz identifica um “método da camuflagem”, que consiste na substituição de termos declaradamente ideológicos por conceitos técnicos da teoria da decisão e da teoria de sistemas. Essa camuflagem operou por meio de três viradas, ou seja, três pontos de inflexão da doutrina. Na *virada pluralista*, a doutrina passou a reconhecer a ampliação dos centros de poder estatais e não estatais, o respeito às minorias e o poder da influência em detrimento do poder da força, sem, contudo, introjetar a imprescindibilidade do voto direto, secreto e universal, nem remover a prerrogativa histórica de tutela militar sobre a organização nacional. Na *virada neoliberal*, a doutrina reduziu o âmbito de intervenção do Estado na economia, suprimiu a função social da propriedade e a justiça social como obrigação estatal, reforçando a leitura da desigualdade como problema de mérito individual. Na *virada polemológica*, a doutrina arquivou a teoria da guerra revolucionária, passou a admitir os conflitos em geral — não apenas os antagônicos — como objeto de prevenção, e deslocou a guerra para a ciência política, tornando o desenvolvimento de crises políticas, econômicas e sociais o “novo teatro de guerra” e atribuindo ao Poder Judiciário papel central como filtro da soberania popular (LENTZ, 2021).

¹¹ O termo “poliarquia de segurança nacional” retoma criticamente o conceito de poliarquia formulado por Robert Dahl — regime caracterizado pela pluralidade de centros de poder e pela responsividade dos governos aos cidadãos, garantida por mecanismos como contestação política, competição eleitoral, transparência e separação dos poderes (DAHL, 2015 apud LENTZ, 2021). Lentz (2021) demonstra que a própria doutrina da ESG absorveu esse modelo poliárquico após 1988 para descrever o regime democrático brasileiro, situando-o dentro do que Dahl chama de “hegemonia inclusiva” (DAHL, 2015, p. 25-31 apud LENTZ, 2021, p. 299). Trata-se, porém, de uma apropriação seletiva: a doutrina preserva, por meio do que Lentz chama de “método histórico-cultural”, um conjunto de “salvaguardas” que atribuem às elites políticas a responsabilidade de proteger a ordem de segurança nacional estabelecida — funcionando como equivalentes ideológicos da antiga tese de “autodefesa” ou “legítima defesa” da democracia, herdada da doutrina da guerra revolucionária, e operando como vetos ao pleno exercício do poder político. Nessa poliarquia, a pluralidade formal de centros de poder convive com a recusa a formas de democracia participativa e com um veto doutrinário a elites políticas cujos interesses contestem o núcleo normativo da própria doutrina (LENTZ, 2021).

¹² A ESG e sua doutrina faziam parte da *pax americana*, o Estado hegemônico do continente que substituiu a influência decadente da França pelo estímulo à criação de escolas na América Latina durante os anos 40 e 50 visando produzir níveis de coesão interna na região para uma aceitação tranquila das novas regras do jogo internacional sobre o fornecimento de minérios, reconstrução das economias europeias e acordos de defesa. Sem prejuízo da influência americana, a doutrina de segurança nacional brasileira teve influência francesa, especialmente de técnicas adotadas na guerra da Argélia. A doutrina de segurança nacional não é importação de doutrina estrangeira e não se confunde doutrina (conjunto de princípios, credos, ensinamentos) e ideologia (conjunto generalizado de ideias políticas, de visão de mundo) (LENTZ, 2021).

militares uma função tutelar na condução dos destinos nacionais, cujos efeitos ainda podem ser percebidos no presente.

A investigação desenvolvida por Lentz (2021) se concentra nas mudanças e permanências do pensamento político dos militares brasileiros entre os governos Ernesto Geisel e Dilma Rousseff. Seu argumento ultrapassa o âmbito das Forças Armadas e alcança instituições cujas formas de organização e formação permanecem fortemente marcadas pela lógica militarizada, especialmente as polícias militares.

Nos primeiros anos após 1985, com a saída negociada dos militares da direção política do poder executivo e com “o ambiente político relativamente estável da democracia eleitoral do país, sem episódios relevantes de intervenção dos militares nos processos sucessórios” (LENTZ, 2021, p. 10), as permanências do período ditatorial não eram objeto primário de preocupação. A partir de 2016, o retorno de militares a postos estratégicos da administração federal recolocou no debate público a persistência de concepções políticas oriundas da doutrina de segurança nacional - a nomeação de generais para o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) e para o Ministério da Defesa evidenciou a continuidade da influência militar em áreas centrais relacionadas à defesa e à segurança (LENTZ, 2021).

Os sinais de militarização da política se tornaram ainda mais evidentes em 2018, quando foi decretada intervenção federal na segurança pública do estado do Rio de Janeiro sob comando do general Walter Braga Netto. O episódio representou a primeira intervenção militar dessa natureza desde 1988, e reforçou a centralidade das Forças Armadas na gestão de questões tradicionalmente vinculadas à segurança pública.

Agravou-se, com esse episódio uma tendência de recorrente emprego direto das Forças Armadas nas chamadas operações de Garantia da Lei e da Ordem (GLO), assim como intensificou a ocupação militar de postos estratégicos no Estado brasileiro. O modelo de transição política da ditadura civil-empresarial-militar já havia assegurado às Forças Armadas um alto grau de autonomia política e a completa ausência de prestação de contas sobre as graves violações aos direitos humanos e às liberdades democráticas praticadas pelo regime, persistindo uma espécie de pacto, em que segue vigorando um *poder de veto* à responsabilização de agentes e instituições ligadas ao sistema penal e demais instituições relacionadas ao segmento coercitivo do Estado e à implementação das recomendações da CNV, especialmente direcionadas a esses grupos. (LENTZ, 2021, p. 11)

Nos 130 anos de República (1889-2019), ao menos um quarto desse período foi marcado pelo exercício direto do poder executivo por militares. Mesmo nos intervalos de governo civil, as Forças Armadas permaneceram influentes na vida política nacional, razão pela

qual o afastamento ocorrido entre 1985 e 2016 pode ser compreendido como uma exceção histórica.

A distinção entre civis e militares se deve às significativas diferenças de socialização, que demarcam uma linha distinta de valores, comportamentos e identidades do indivíduo enquanto grupo social. Na mitografia militar, produto dessa socialização, a instituição militar tem o valor da honra como seu princípio constitutivo. Diretamente ligados à honra, estão os princípios da hierarquia e da disciplina, dois pilares organizacionais que fornecem a expectativa de obediência, fundamental para a organização burocrática da violência de Estado (LENTZ, 2021, p. 12-13).

A identidade militar também se apoia em um forte elemento de coesão interna, que não se confunde com homogeneidade, mas expressa uma visão de mundo compartilhada pelos integrantes da corporação. Em outras palavras, os militares compartilham determinadas formas de compreender as relações sociais e políticas, bem como as relações entre a sociedade e a corporação, ainda que cada indivíduo as interprete a partir de sua experiência particular.

Esse é o *ethos* burocrático dos militares, o “espírito militar” (LENTZ, 2021, p. 13). É a partir dessa diferença de sistema de valores que decorre, para esse grupo, a ideia de superioridade em relação aos civis, uma coletividade extremamente heterogênea, e a honra tende a ocupar posição superior a outras referências normativas, inclusive à legalidade, quando ambas entram em tensão.

A categoria *militar* não se restringe, no caso brasileiro, às Forças Armadas e aos seus integrantes. Em razão da incorporação das polícias militares ao sistema de defesa nacional, o pensamento político dos militares ultrapassa o âmbito federal e alcança instituições estaduais organizadas segundo princípios de hierarquia, disciplina e tutela da ordem social (LENTZ, 2021).

Portanto, falar de militares é dizer sobre a atuação dessas instituições e de seus agentes na direção política do Estado nacional, especialmente nos países de capitalismo periférico e de passado colonial-escravista. É o caso do Brasil, mas com uma importante peculiaridade: a segurança pública, ou seja, a segurança interna de indivíduos e instituições também é exercida por instituições militares estaduais. Sendo assim, a segunda dimensão do termo militar se estende às polícias militares estaduais e os corpos de bombeiros militares (LENTZ, 2021, p. 13).

Embora a militarização do policiamento interno tenha origens no Império, as gerações brasileiras de segurança nacional consolidaram o projeto da Polícia Militar (PM) como força auxiliar e reserva do Exército brasileiro, submetendo-a ao controle direto da Inspetoria Geral

das Polícias Militares (IGPM), incorporada ao Comando de Operações Terrestres do Exército (Coter), em 1998. Cada PM deve obediência a duas autoridades simultaneamente: ao Exército, por meio da instrução e do judiciário militares, e ao governador do respectivo estado, que detém o controle orçamentário e as nomeações.

Desde 1998, as polícias militares são reconhecidas constitucionalmente como militares estaduais, integradas ao sistema de defesa do Estado e das instituições, ou seja, da ordem política e social interna. Isso significa que, no Estado nacional brasileiro, a organização militar está presente de forma autônoma nos Poderes Executivo e Judiciário, nos níveis federal e estadual, e que a segurança pública, em sua dimensão cotidiana, é exercida por instituições organizadas segundo os mesmos princípios de hierarquia, disciplina e tutela que estruturam as Forças Armadas (LENTZ, 2021, p. 14).

Lentz (2021) distingue pensamento militar e pensamento político dos militares. Enquanto o primeiro se refere à condução da guerra e ao emprego da força, o segundo diz respeito à forma como as Forças Armadas concebem sua inserção na sociedade e seu papel na organização política nacional.

A centralidade atribuída à ESG decorre de seu papel na formulação, difusão e atualização da doutrina de segurança nacional ao longo de mais de sete décadas. O amplo reconhecimento dessa doutrina como fundamento ideológico da última ditadura dirigida pelos militares justifica sua posição privilegiada na análise do pensamento político das Forças Armadas.

Trata-se da única doutrina política compartilhada, difundida e desenvolvida regularmente pelas três Forças Armadas em articulação com parcelas da elite civil nacional. Depois de 1985, novos cursos de formação e capacitação foram criados, os existentes ampliados, uma nova sede em Brasília foi inaugurada.

De 1950 a 2018, essa doutrina formou mais de 11 mil integrantes da elite nacional, militares e civis ligados a alta burocracia estatal dos três poderes, ao setor empresarial e docente universitário. Quer dizer, ao menos em termos oficiais, tem-se na doutrina o pensamento político oficial das Forças Armadas, seja para a própria organização militar ou para o ambiente “externo” das relações com Estado e a sociedade nacional (LENTZ, 2021, p. 15).

A relação entre democracia e instituições militares envolve, entre outros aspectos, a subordinação efetiva das Forças Armadas às autoridades civis democraticamente constituídas. Conforme observa Lentz (2021), a consolidação de regimes democráticos pressupõe não apenas o controle civil sobre os instrumentos de força do Estado, mas também a incorporação, pelas

próprias organizações militares, de valores compatíveis com a soberania popular e com os limites impostos pela ordem constitucional.

No caso brasileiro, esse desafio adquire contornos particulares em razão da histórica autonomia política das Forças Armadas e de sua recorrente participação nos processos decisórios nacionais. Nesse sentido, compreender as permanências do pensamento político dos militares significa também investigar em que medida a transição democrática de 1988 foi capaz de alterar concepções institucionais que atribuem à organização militar um papel tutelar na condução dos destinos da nação (LENTZ, 2021).

A consolidação do pensamento político desse grupo esteve diretamente relacionada à ampliação progressiva da autonomia institucional das Forças Armadas e à sua crescente participação nos assuntos internos do país. Conforme demonstra Lentz (2021), ao longo do século XX os militares passaram a se compreender não apenas como responsáveis pela defesa externa, mas também como garantidores da ordem política e social, assumindo para si uma função tutelar em relação à sociedade e às instituições civis.

Esse processo foi acompanhado pelo fortalecimento dos mecanismos de controle da segurança interna, especialmente por meio da incorporação das polícias militares ao sistema de defesa nacional e de sua vinculação às Forças Armadas. A partir da segunda metade do século XX, essa racionalidade foi sistematizada pela doutrina de segurança nacional, difundida sobretudo pela ESG, que passou a articular segurança e desenvolvimento como objetivos indissociáveis da ação estatal e a atribuir às Forças Armadas papel central na proteção do projeto nacional.

Mais do que uma estratégia circunstancial de governo, a doutrina de segurança nacional consolidou uma forma específica de compreender a relação entre Estado, sociedade e conflito político. Ao tomar a ordem como valor prioritário, passou a interpretar conflitos sociais, disputas políticas e formas de mobilização coletiva como potenciais ameaças à unidade nacional, legitimando mecanismos de vigilância, controle e repressão dirigidos contra indivíduos, organizações e movimentos percebidos como obstáculos aos interesses permanentes da nação e preparando o terreno para a construção da figura do inimigo interno (LENTZ, 2021).

Para Lentz (2021), as Forças Armadas são um ator político dotado de relativa autonomia, capaz de formular diagnósticos próprios sobre a sociedade e intervir ativamente na disputa pelos rumos do Estado. A doutrina de segurança nacional não aparece, portanto, como simples reflexo de interesses externos à corporação; é expressão de uma racionalidade política produzida e difundida pelos próprios militares, responsável por definir ameaças, delimitar

inimigos e estabelecer quais formas de intervenção estatal seriam consideradas legítimas em nome da ordem e da segurança nacional.

A ESG desempenhou papel central na formulação e difusão da doutrina de segurança nacional no Brasil. Criada em 1949, a instituição foi concebida como espaço de formação não apenas de militares, mas também de civis que ocupavam posições estratégicas na administração pública, no empresariado e em outros setores considerados relevantes para a condução do projeto nacional.

Como apresentado no Capítulo 1, a Escola Superior de Guerra de Paris foi o principal centro de transnacionalização da doutrina francesa na década de 1950, e o Brasil liderava, entre os países latino-americanos, o envio de militares para cursos naquela instituição, respondendo por quase um quarto dos militares ali formados. Em 1961, a afinidade entre os militares franceses e da América Latina, ensejou a realização, em Buenos Aires, o primeiro curso interamericano de guerra contrarrevolucionária, que, além das técnicas de guerra propriamente ditas, foram transmitidas uma teoria de organização política ditatorial, segundo a qual apenas um regime autoritário seria capaz de conduzir uma guerra total (FRANCO, 2021, p. 67-68).

Essa formação, contudo, não chegou às ditaduras latino-americanas isoladamente. Paralelamente ao ensino ministrado diretamente por militares franceses no Brasil e na Argentina, a guerra contrarrevolucionária se difundiu também por triangulação com os Estados Unidos, incorporando-se à doutrina de segurança nacional (DSN)¹³ formulada pelo governo Truman em 1947 como instrumento de projeção do imperialismo estadunidense sobre a Europa.

Constitui-se, assim, uma divisão de tarefas entre as duas potências: a expertise sobre o inimigo interno, as estruturas paralelas de repressão, o controle populacional e a guerra ideológica tinha origem francesa, enquanto aos Estados Unidos coube disseminar essas técnicas — somadas à defesa da organização ditatorial do Estado — entre militares, políticos e empresários latino-americanos, dispensando a intervenção direta de suas próprias Forças Armadas.

Esse programa de assistência, até 1961, orientou-se pela defesa continental contra uma eventual invasão soviética e, a partir de então, voltou-se ao envio de material bélico mais leve, adequado à guerra de guerrilha, ao mesmo tempo em que surgiram a Escola das Américas e a

¹³ Essa reformulação intencionou responder aos desafios da Guerra Fria: sob a lógica que ficou conhecida como doutrina McNamara, a segurança dos Estados Unidos passou a ser apresentada como responsabilidade coletiva dos países do “Terceiro Mundo”, tomados como território fértil para a irrupção de movimentos revolucionários — leitura sustentada pelos exemplos da Argélia, da Indochina, de Cuba e da Guatemala (FRANCO, 2021, p. 68-70).

Escola de Manaus para difundir essa síntese entre técnicas francesas e doutrina estadunidense¹⁴ (FRANCO, 2021). Essa dinâmica é decisiva para compreender a própria doutrina elaborada pelos militares brasileiros.

Mais do que uma escola voltada ao aperfeiçoamento profissional, ela constituiu um importante centro de elaboração e circulação de ideias sobre Estado, sociedade, desenvolvimento e segurança. Por meio de seus cursos, publicações e atividades de formação, contribuiu para disseminar uma compreensão específica da vida política, fundada na valorização da ordem, da hierarquia, da disciplina e da unidade nacional.

Os conflitos sociais e políticos tendiam a ser interpretados como ameaças à estabilidade do corpo social, reforçando a percepção de que caberia às Forças Armadas desempenhar uma função tutelar em relação à sociedade e às instituições civis. A doutrina de segurança nacional se consolidou nesse ambiente como uma racionalidade política voltada à identificação de ameaças internas e à legitimação de intervenções estatais destinadas à preservação da ordem (LENTZ, 2021).

A redemocratização não produziu ruptura imediata com essas concepções. Embora tenha passado por transformações institucionais e reformulações discursivas, a ESG permaneceu em funcionamento após 1988, preservando parte importante de sua estrutura e de sua capacidade de formação, o que contribuiu para a continuidade de determinadas formas de compreender segurança, desenvolvimento e papel das Forças Armadas na sociedade brasileira.

Em síntese, a doutrina dessa instituição articulou uma concepção orgânica da sociedade, marcada pela valorização da ordem, da hierarquia e da disciplina; atribuiu às Forças Armadas uma função tutelar sobre a vida nacional; vinculou segurança e desenvolvimento como objetivos indissociáveis; e consolidou uma compreensão da política orientada pela identificação de ameaças à ordem e pela centralidade da segurança nacional. Pode, assim, ser tomada como uma racionalidade política orientada por determinadas crenças fundamentais acerca da sociedade, do conflito e do papel das Forças Armadas, que, embora tenha assumido diferentes formas ao longo do tempo, reestruturou-se em torno de três permanências centrais: a

¹⁴ Lentz (2021, p. 66) reúne sete indícios de que a doutrina da ESG deve ser lida como produto da ciência militar latino-americana inspirada na estadunidense: a presença de uma missão dos EUA na própria ESG entre 1948 e 1960; a concepção geopolítica bipolar de Golbery (1967) sobre o “destino ocidental” do Brasil; a adesão ao conceito estadunidense de guerra generalizada, fria e revolucionária; a semelhança estrutural entre as doutrinas brasileira, chilena e estadunidense, organizadas em torno das noções de objetivos nacionais, poder nacional, segurança nacional e conceito estratégico nacional; uma burocracia de segurança nacional idêntica à criada pelos EUA em 1947; a difusão da cultura imperialista estadunidense de segurança e desenvolvimento; e a integração operacional das Forças Armadas latino-americanas sob comando estadunidense, por meio de forças conjuntas e programas de assistência militar.

aversão ao conflito, a construção do inimigo interno e a atribuição de uma função tutelar aos militares. (LENTZ, 2021).

Essas permanências não constituem elementos independentes entre si. Ao contrário, articulam-se na produção de uma determinada compreensão da ordem política e do papel do Estado na gestão dos conflitos sociais.

A primeira delas consiste na compreensão da sociedade como um organismo integrado, cujas partes deveriam funcionar de maneira harmônica em torno de objetivos comuns. De acordo com essa perspectiva, conflitos políticos, antagonismos sociais e disputas por direitos tendem a ser percebidos menos como elementos constitutivos da vida democrática, e mais como sinais de desagregação, crise ou desordem que ameaçam a unidade nacional.

A valorização do consenso e da coesão social produz, como consequência, uma leitura negativa do dissenso político. Ao invés de serem interpretadas como expressões legítimas da pluralidade social, reivindicações coletivas, movimentos sociais e projetos políticos divergentes passam a ser frequentemente compreendidos como fatores de instabilidade capazes de comprometer a segurança e o desenvolvimento do país.

A segunda permanência se refere à construção da figura do inimigo interno. Se a preservação da ordem é tomada como valor prioritário, torna-se necessário identificar os sujeitos e grupos responsáveis por ameaçá-la. A doutrina de segurança nacional operou justamente por meio dessa lógica, transformando determinados atores políticos e sociais em potenciais agentes da desordem, da subversão ou da guerra revolucionária, legitimando sua vigilância, contenção e neutralização (LENTZ, 2021).

Essa dinâmica se aproxima das reflexões desenvolvidas por Mbembe (2020) acerca das políticas da inimizade, bem como dos apontamentos sobre a atuação militar francesa contrarrevolucionária, trazida no Capítulo 1. A produção do inimigo constitui uma operação política por meio da qual se definem aqueles que podem ser submetidos a formas excepcionais de controle, violência ou exclusão em nome da proteção da coletividade, estando menos preocupada em responder a ameaças objetivamente existentes.

A terceira permanência diz respeito ao papel atribuído às Forças Armadas na condução dos destinos nacionais. A doutrina de segurança nacional consolidou a percepção de que os militares não seriam apenas responsáveis pela defesa externa do Estado, mas também intérpretes privilegiados dos interesses permanentes da nação, incumbidos de proteger a sociedade contra ameaças que os poderes civis nem sempre seriam capazes de identificar ou enfrentar adequadamente (LENTZ, 2021).

Desse modo, a intervenção militar na vida política deixa de ser percebida como ruptura excepcional da ordem democrática e passa a ser apresentada como mecanismo legítimo de preservação da própria ordem. É nesse contexto que se tornam inteligíveis, tanto a recorrente reivindicação de funções tutelares pelas Forças Armadas, quanto a permanência de concepções que atribuem aos militares um papel singular na definição dos rumos políticos do país.

As permanências identificadas não se restringem ao plano doutrinário; ao contrário, continuam produzindo efeitos concretos na forma como o Estado brasileiro compreende a segurança, o conflito e a autoridade política. A militarização da segurança pública, a recorrente mobilização da figura do inimigo e a resistência à plena subordinação das instituições armadas ao poder civil indicam que a redemocratização produziu importantes discontinuidades, sem romper integralmente com os pressupostos políticos da doutrina de segurança nacional.

Elas importam para esta tese porque o desaparecimento forçado encontrou na doutrina de segurança nacional sua justificativa mais elaborada, que reside na eliminação do inimigo interno como condição de preservação da ordem, mas não é uma prática inaugurada pela ditadura e que desapareceu com o seu fim, em 1985, e a promulgação da Constituição brasileira de 1988.

Suas raízes estão nas racionalidades de extermínio que Flauzina (2006) identificou nos sistemas penais anteriores, e sua persistência no período democrático é sustentada exatamente pelas continuidades que Lentz (2021) documenta. O Capítulo 3 analisará uma política pública que foi desenhada por um Estado constituído estrutural e historicamente por violências que continuam a operar. Sua incapacidade de nomear o desaparecimento forçado como violência de Estado não é acidente, mas expressão dessas permanências.

2. 3 Tensionamentos e disputas para a construção de um conceito

A revisão crítica realizada a partir das correntes teóricas apresentadas ao longo deste capítulo visou extrair dos confrontos entre posicionamentos distintos elementos que não podiam ser oferecidos isoladamente por uma ou outra.

O debate entre Foucault e Agamben mostrou que a violência de Estado não pode ser compreendida apenas como exceção declarada nem apenas como racionalidade ordinária de governo. Ela habita uma zona de indistinção, pois opera cotidianamente, por dentro das instituições e de seus procedimentos regulares, ao mesmo tempo que produz abandono jurídico radical, retirando de determinados sujeitos a proteção que o Estado deveria assegurar sem precisar suspender formalmente a ordem.

O tensionamento de Mbembe a Foucault mostrou que essa dinâmica não pode ser lida a partir do modelo europeu de biopolítica, porque, no Brasil, a formação estatal é colonial e escravista. Assim, a morte de determinadas populações não é efeito colateral tolerado de uma política de vida, mas produto histórico constitutivo de uma soberania que nunca tratou essas populações como sujeitos a proteger.

O diálogo entre a criminologia crítica e Foucault mostrou que a violência tem sujeito histórico identificável — o Estado como aparato racialmente estruturado — sem que isso signifique reduzi-la a atos individuais de agentes, na medida que ela opera por dentro de estruturas e racionalidades que precedem e sustentam esses atos.

As tradições contratualistas e a sociologia weberiana contribuíram na delimitação do horizonte normativo que a violência de Estado sistematicamente viola, o que permite-nos nomear aquilo que o Estado faz quando age contra os próprios sujeitos cuja proteção justificaria sua existência. No Brasil, o contrato social nunca incluiu a população negra e periférica como parte contratante, de modo que a violência de Estado não é ruptura de um contrato que deveria protegê-las, mas expressão de uma ordem que foi constituída tendo sua subordinação como elemento estruturante.

Lentz (2021) acrescentou que essas racionalidades não se extinguem com a transição democrática, mas se reformulam e permanecem ativas nas instituições. E Flauzina e Freitas (2017) mostraram que o reconhecimento político-institucional da violência de Estado é, ele mesmo, racialmente seletivo, uma vez que nomear certas mortes como violação e naturalizar outras é parte do funcionamento do sistema, não seu desvio.

A definição de violência de Estado adotada nesta tese, portanto, caminha pelas tensões entre essas diferentes tradições teóricas sem se identificar integralmente com alguma delas. O conceito designa práticas, omissões e racionalidades do aparato estatal que produzem morte, abandono jurídico e invisibilização de determinados grupos de forma sistemática e historicamente estruturada pela raça, pela classe, pelo território e pela posição política, não como desvio da ordem, mas como dimensão constitutiva de uma formação social marcada pelo colonialismo, pela escravidão e pela persistência de racionalidades de extermínio que atravessam regimes políticos.

A violência de Estado não precisa ser formalmente declarada para existir, não precisa de lei para operar e não cessa com a democracia. O que distingue a violência de Estado é sua dimensão estrutural: ela não depende da intenção individual de quem a executa, porque está inscrita nas racionalidades, nos dispositivos e nas omissões que organizam o funcionamento ordinário das instituições.

Esse conceito contempla o desaparecimento forçado em sua complexidade específica. Ele não é apenas morte; é a produção de um sujeito que não está morto nem vivo perante o direito, cujo desaparecimento é sustentado por racionalidades ordinárias de governo que o tornam pensável e aceitável, e cujo abandono jurídico radical retira da família qualquer possibilidade de luto, reparação ou verdade. Ele recai sistematicamente sobre populações negras, periféricas e politicamente marginalizadas, reproduzindo hierarquias historicamente constituídas pela raça e pela classe.

E ele é produzido por um Estado que dispõe de instrumentos para investigar, reconhecer, responsabilizar, que opta, sistemática e historicamente, por não o fazer. É exatamente esse conceito que o Capítulo 3 mobilizará para analisar o que a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas (PNBPD) faz, e deixa de fazer, diante do desaparecimento forçado como violência de Estado produzida historicamente no Brasil.

CAPÍTULO 3. DESAPARECIMENTO FORÇADO COMO VIOLÊNCIA DE ESTADO E FUNDAMENTOS DA POLÍTICA QUE OS INVISIBILIZA

No tópico anterior, propus um percurso de conceituação do que se entende por violência de Estado nesta tese. Como já pontuado, em que pese esse conceito seja utilizado de forma recorrente, especialmente pelos movimentos sociais e populares mesmo no tempo presente, existe uma parcela significativa da população brasileira que restringe essa expressão às violências perpetradas pelo Estado brasileiro durante a ditadura civil-empresarial-militar (1964–1985).

Com o intuito de sustentar a atualidade da ocorrência dessa violência, recorri aos trabalhos de Flauzina (2006) e Lentz (2021), que se propuseram a demonstrar a permanência de elementos fundamentais de períodos cuja violência estatal atingiu seus nacionais de forma brutal e escancarada, mesmo após terem transcorrido episódios marcantes de suposta cessação dessa violência. Destaquei, assim, o período colonial-escravista e ditatorial civil-militar, cujos momentos — respectivamente, a abolição da escravatura, em 1888, e a reabertura democrática, em 1985, com a promulgação da Constituição de 1988 — são oficialmente reconhecidos e celebrados como marcos históricos de fim de uma etapa nebulosa e início de um novo período, com abertura para a construção de uma outra sociedade.

A partir da leitura cotejada entre os trabalhos supramencionados, teci um arcabouço teórico que me parece dar conta de amparar a reflexão crítica sobre a atuação do sistema de justiça e segurança pública desde o processo fundacional do Brasil, ainda que esteja longe de ser o único caminho explicativo a ser percorrido para se chegar à conceituação de violência de Estado. Essa trama conceitual é importante pois, na medida em que sustenta a perspectiva adotada nesta tese, permite-me aprofundar, a partir dela, o conceito de desaparecimento forçado já apresentado no Capítulo 1.

Apesar de existir algum arcabouço teórico que trate dessa discussão, neste trabalho busco pensar o desaparecimento forçado a partir da realidade brasileira pós-1988, especialmente levando em conta a atuação das forças policiais, internacionalmente reconhecida (CARVALHO, 2023) como extremamente truculenta e por flertar com a ilicitude, ultrapassando, inclusive, os frágeis limites do que se costuma tratar como “uso adequado da força” inerente à atividade policial.

Essa reflexão foi sendo construída a partir de diversas experiências, especialmente entre 2023 e 2025, período em que trabalhei no Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) e estive à frente da pauta, tendo inclusive coordenado o Comitê Gestor da PNBPD

entre maio de 2024 e maio de 2025. Foi possível acompanhar de perto a implementação da política de enfrentamento ao desaparecimento de pessoas e confirmar a hipótese de que existe um escanteamento dos desaparecimentos forçados, a despeito de estarem ligados às dinâmicas criminais de todo o país.

Entre o final de 2025 e o início de 2026, a movimentação do PL 6240/2013 e a recomendação expedida pelo Ministério Público Federal (MPF), por meio da Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão do Rio de Janeiro (PRDC/RJ), para o mapeamento de valas comuns na Baixada Fluminense — desdobramento das condenações do Brasil pela Corte IDH nos casos Leite de Souza vs. Brasil (“Chacina de Acari”) (CORTE IDH, 2024) — trouxeram a questão à tona, colocando-a como desafio a ser enfrentado tanto pelo MDHC quanto pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP).

Apesar dessas iniciativas ainda tímidas, a PNBPD substancialmente não movimentou reações a esse tipo de violência. Estamos diante de um problema estrutural, que demanda mais do que boa vontade estatal em momentos específicos e exige um olhar atento sobre as violências estruturais sofridas pelas suas principais e conhecidas vítimas: jovens homens, negros e pobres.

Dito de outro modo, o Capítulo 1 buscou responder como o desaparecimento foi construído, disputado e reconhecido, enquanto o Capítulo 2 apontou quais racionalidades tornam possível a produção e a reprodução da violência de Estado. Neste Capítulo 3, explicito a relação entre desaparecimento forçado e violência de Estado e apresento a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas (PNBPD) para, no Capítulo 4, aprofundar a crítica sobre seus silêncios.

A PNBPD administra o desaparecimento como problema humanitário, familiar ou administrativo, mas não como problema político produzido pela violência de Estado brasileira. É essa lacuna que as próximas seções desenvolvem.

3. 1 Violência de Estado e desaparecimento forçado no Brasil contemporâneo

Esta seção percorre três movimentos para estabelecer a relação entre desaparecimento forçado e violência de Estado no Brasil contemporâneo. Primeiro, recupero o instrumental teórico da negrogovernamentalidade de Franco (2021), em diálogo com Agamben, Butler e Mbembe, para mostrar que o desaparecimento forçado não é apenas ausência de corpo, mas gestão ativa de sua invisibilidade — do recolhimento à identificação, do reconhecimento ao luto (3. 1. 1).

Em seguida, demonstro como esse dispositivo opera hoje, atravessando as fronteiras entre Estado, milícias e facções criminosas, a partir de casos concretos e da literatura etnográfica sobre a administração burocrática da morte no Brasil (3. 1. 2). Por fim, apresento os dados oficiais de segurança pública sobre mortes violentas intencionais, letalidade policial e desaparecimentos, evidenciando que o crescimento dos registros de desaparecimento, em contraste com a queda dos homicídios, é indício de que execuções estão sendo classificadas como ausências (3. 1. 3).

3. 1. 1 Da biopolítica à negrogovernamentalidade: gestão da morte e dos corpos

A partir da articulação realizada pela ditadura entre desaparecimento administrativo, desaparecimento forçado e as teorias das guerras contrarrevolucionária, Franco (2021) amplia o conhecimento que constrói sobre os dispositivos negrogovernamentais. A negrogovernamentalidade se ocupa de governar a morte em seus mais ínfimos detalhes, desde o recolhimento dos corpos, passando pela produção institucional do morto, com seus registros e atestados, até o sepultamento do cadáver.

No curso dessa trajetória burocrático-institucional, o poder intervém sobre os corpos para, de um lado, produzir cadáveres desconhecidos, não identificados, e, de outro, desaparecer consigo mesmo, tornando a si mesmo anônimo, invisível. A gestão dos mortos, com a definição daqueles que serão reconhecidos ou não, também envolve a gestão do luto e da melancolia dos vivos (FRANCO, 2021, p. 95-96).

Há um conjunto de mortes que existe longe dos nossos olhos, que é objeto de um conjunto de micropoderes negrogovernamentais que a hierarquizam e classificam. Alguns mortos são mais importantes que outros, e, portanto, sua perda enseja processamento distinto - alguns são entregues à família para que ela proceda com seu sepultamento, outros são direcionados aos anatômicos universitários ou aos cemitérios de massa; alguns mortos são periciados com zelo, enquanto outros sofrem com negligência e descaso.

Franco (2021, p. 98) se preocupa em mostrar que a negrogovernamentalidade, ao gerir os corpos, gere subjetividades, definindo quais mortes poderão ser pranteadas na sociedade e quais desaparecerão sem deixar qualquer rastro. Essa distribuição diferencial do luto tem, portanto, como função, induzir a generalização de formas melancolizadas de subjetividade, por meio das quais o poder encontra modos mais sutis e efetivos de dominação.

O desaparecimento forçado é a expressão mais radical da negrogovernamentalidade porque nega todas as etapas desse processo ao mesmo tempo. Não há corpo para identificar,

não há certidão para emitir, não há sepultamento para autorizar, não há morte reconhecida para que o luto possa começar.

A pessoa desaparecida não está morta nem viva perante o Estado, ocupando uma posição de suspensão jurídica que, no capítulo anterior, identifiquei com Agamben (2002) como abandono radical, mas que a necrogovernamentalidade especifica como gestão ativa. O Estado não apenas permite que essa suspensão ocorra, ele a administra ao decidir não investigar, não registrar, não reconhecer.

A invisibilização do poder está associada à despersonalização dos processos de desaparecimento. À diferença do que se passava nos grandes espetáculos de suplício, nos quais os corpos dos condenados eram marcados pela violência de algozes que atuavam em nome do soberano, a necrogovernamentalidade, com seus esforços para tornar o poder anônimo, alcançou uma de suas formas mais extremas de reificação: a dos mortos.

Não se trata apenas de fazer do agente violador uma peça na maquinaria dos dispositivos desaparecedores. Se estes, por um lado, funcionam à maneira de uma linha de produção, havendo, inclusive uma especialização na divisão de trabalho na perpetração da violência (ARAÚJO, F., 2014), por outro, “a atribuição de algum quinhão de soberania a cada funcionário legitimava indiretamente o recurso à improvisação para se alcançar os objetivos esperados em cada etapa do processo desaparecedor” (FRANCO, 2021, p. 101).

Abre-se, então, uma distância entre o trabalho prescrito, regulamentado, e o trabalho efetivamente realizado, que dá margem ao imprevisto diante do imprevisto, agindo no limiar entre a norma e a exceção, e viabilizando que o “trabalho sujo” seja feito sem levantar suspeitas. As diversas técnicas empregadas nos dispositivos desaparecedores foram e continuam sendo criadas em campo, “na prática”, a partir dos obstáculos que os agentes do Estado precisam transpor.

A pessoa desaparecida pode estar viva, ao mesmo tempo que, paradoxalmente, vive uma morte em vida, uma morte antes da morte; está morta-viva. A existência de *mortos-vivos*, substância biopolítica absoluta, seja nos campos agambenianos, seja em outros *loci* de exceção, em que continuam a existir nas “lacunas” do Estado democrático indica, para Agamben (2002; 2004), o ponto limite da biopolítica no contínuo da vida.

Nele, a vida nua, ou o não humano, encontra-se absolutamente cindido da vida política, existindo apenas como sobrevida. As tecnologias biopolíticas possibilitam a cisão radical entre a vida de relação e a vida vegetativa, entre *biós* e *zôe*, e a existência indefinida dessa última, nem fazendo morrer, nem fazendo viver, mas fazendo-a sobreviver. (FRANCO, 2021, p. 108).

A biopolítica isola no conjunto dos viventes aquelas raças que são consideradas uma ameaça à vida, contra as quais se justifica a guerra e a morte (FOUCAULT, 2005). Os campos vão além do racismo biológico, separando a vida dos sujeitos políticos da vida-morte dos mortos-vivos, seres que não constituem uma ameaça biológica à perpetuação das raças, que não são uma forma de vida degenerada a se proliferar por meio da transmissão hereditária na ordem social, pois são *menos* que isso.

O corpo sobrevivente está no limiar entre o bio e o necropoder, onde as censuras estabelecidas pela biopolítica às formas de vida são capturadas e administradas pelos mecanismos necropolíticos. Agamben (2002; 2004) sustenta que, na modernidade, os limiares entre poder da vida e o poder da morte não se distinguem nessas formas sobreviventes de existência, nas diversas figuras históricas do morto-vivo.

Contudo, os dispositivos de desaparecimento não interrompem sua atividade com a produção do morto-vivo, resíduo do processo de dessubjetivação das vidas por eles capturadas. Esses dispositivos são capazes ultrapassar o poder de “fazer sobreviver”, para se converter em um poder de governar os cadáveres (necrogovernamentalidade), que procurará meios para desaparecer com os próprios mortos (FRANCO, 2021).

O morto e a própria morte são resultado de uma *construção institucional*, o efeito de uma série de práticas, discursos, agentes e organismos que lhe conferem uma identidade civil e, assim, determinam simbolicamente suas formas de inscrição social. Letícia Ferreira (2009) já demonstrou como esses elementos podem constituir mortos desconhecidos ao inseri-los na circulação social como incógnitas, retirando-lhes sua identidade civil, sua biografia, sua rede de laços que lhe conferiram uma inscrição social, convertendo-se em mero corpo reificado, dessubjetivado.

Embora Agamben avance no sentido da sobrevida dos mortos-vivos, Achille Mbembe (2018) identifica que o filósofo italiano não reflete sobre o que acontece ao morto-vivo após sua morte. A morte nua, a morte separada da existência política e social, “é a operação epistemológica e ontológica por meio da qual as vidas são dessubjetivadas e os mortos desrealizados” de tal forma que são banidos do campo das significações, como se não mais pudessem ser designados cadáveres, pois são espectros, comparados a coisas inúteis, inservíveis (FRANCO, 2021, p. 109-110).

O outro lado da dessubjetivação, da desrealização, dos desaparecidos, dos mortos-vivos, na necrogovernamentalidade, é o governo dos viventes, na medida que produzem a recusa da possibilidade de serem pranteados. Entre os que permanecem vivos, seus familiares

e parentes, essa impossibilidade de realizar o luto dissemina formas de subjetividade melancolizadas (BUTLER, 2019; FRANCO, 2021).

A necrogovernamentalidade se incumbe, não apenas da gestão dos corpos, mas, também do controle dos formatos e tempos dos rituais fúnebres e das possibilidades de uma morte ser ou não ser publicamente reconhecida. A análise dos dispositivos de desaparecimento coloca em questão a tese foucaultiana da privatização da morte, com sua consequente exclusão da esfera política.

Nem o poder deixou a morte de lado, nem a privatização da morte significou seu abandono pelos mecanismos de gestão e controle estatais. Ao contrário, as experiências necrogovernamentais revelam que mesmo a morte, o elemento aparentemente mais restrito à dimensão privada, foi capturado pelo poder.

Para Marcus de Matos (2026, p. 4), o direito de enterrar nossos mortos, o direito de chorar por aqueles que perdemos, é provavelmente um dos primeiros sentimentos humanos em relação à injustiça, a injustiça que todos sentimos ao enfrentar a morte. Supostamente, a morte nos deixa com corpos pelos quais chorar, mas nos casos de desaparecimentos forçados, não pode ser algo que consideremos garantido

A possibilidade de fazer o luto e a de ser objeto de luto são diferencialmente distribuídas na sociedade, como se houvesse uma escala. No caso dos dispositivos desaparecedores, os limites impostos ao luto vão da impossibilidade de realização de qualquer rito funerário, em razão da ocultação dos corpos, até a presença intimidatória de agentes da repressão em velórios e sepultamentos, restringindo a duração desses eventos e a participação das pessoas neles. (FRANCO, 2021, p. 112).

A distribuição pública do luto não resulta apenas da intervenção soberana do Estado na definição das mortes que poderão ser socialmente reconhecidas, contanto, também, com a atuação de uma rede de micropoderes, vinculados ou não ao Estado. Decidir quais lutos são possíveis em determinada sociedade e quais não serão é escolher quais mortes serão reconhecidas e, por conseguinte, quais vidas podem tomar parte na constituição de uma nação, com que mortos uma comunidade política particular deve reconhecer vínculos visando à formação de sua identidade social (BUTLER, 2019).

Essa ideia também opera em escala global. Por isso, a unidade que caracteriza a ideia moderna de nação repousa sobre a desapareição de certos corpos com a consequente proibição de seu luto público. As mortes que devemos lamentar publicamente são apenas daqueles que nos parecem mais familiares e que, por isso, não produzem estranhamentos, não causam

problemas, nem ofendem (BUTLER, 2019, p. 65). Nada mais alinhado com os fundamentos do pensamento político dos militares, trabalhados por Lentz (2021).

Seja em Flauzina (2006), Franco (2021) ou Lentz (2021), vimos que a doutrina da guerra contrarrevolucionária implicava a afirmação da existência de um tipo novo de inimigo, o inimigo interno. Por isso, todos os setores da vida política, econômica e social deveriam se unificar em torno de um mesmo objetivo biopolítico: combater esse inimigo para defender a unidade do corpo social e assegurar a sobrevivência da nação.

Os teóricos das ditaduras latino-americanas afirmavam a identidade real entre o Estado e a nação, que se personificava como um ente uno, homogêneo, dotado de vontade própria e apto a escolher os meios mais adaptados para a consecução dos fins almejados (FRANCO, 2021; LENTZ, 2021). Se nesse período, esse inimigo adquiriu a forma do “comunismo”, anteriormente, a ele já havia sido atribuídas as feições de pessoas negras (FLAUZINA, 2006), que, na verdade, jamais foi perdida e cujas pessoas permanecem no posto de inimigo interno a ser combatido, mesmo nos dias de hoje.

Combater essas ameaçadas e eliminar os antagonismos que colocam em risco os interesses da nação constituem o principal objetivo político que justifica a generalização de políticas de segurança nacional para todos os aspectos da vida social, desde a economia até a cultura, a saúde e a educação (LENTZ, 2021). Trata-se de uma forma de governar mobilizando permanentemente o medo da intrusão de forças estranhas e disruptivas que levem à desagregação iminente do laço social e precipitem todos em uma guerra incontrolável.

Os esforços para exorcizar essas vidas infamiliars, estranhamente ameaçadoras, principiam com sua aniquilação biológica e prosseguem até alcançar efeitos de uma morte desaparecida, irreal, pois sofreu a violência da desrealização. Para Judith Butler, (2019, p. 54):

Se a violência é cometida contra aqueles que são irreais, então, da perspectiva da violência, não há violação ou negação dessas vidas, uma vez que já foram negadas. [...] Elas não podem ser passíveis de luto porque sempre estiveram perdidas, ou melhor, nunca ‘foram’, e elas devem ser assassinadas, já que aparentemente continuam a viver, teimosamente, nesse estado de morte. A violência renova-se em face da aparente inesgotabilidade do seu objeto. A desrealização do ‘Outro’ quer dizer que não está nem vivo nem morto, mas interminavelmente espectral.

Para Franco (2021, p. 118-119), nada poderia ser mais diferente da lógica biopolítica explicitada por Foucault, na qual o poder soberano de fazer morrer destruía vidas consideradas patológicas para maximizar as potências biológicas de um povo, pois, no exercício da necrogovernamentalidade, o que a administração política da morte e dos rituais que a acompanham visa é desrealizar e fazer desaparecer certas formas de vida. Elas não possuem a

mesma qualidade de outras, são indignas de serem vividas, sua extinção pouco ou nada afeta os sujeitos e sua comunidade - ao contrário, o que os afeta é a existência dessas vidas, na medida em que elas são radicalmente o *Outro* (BUTLER, 2019), aquele que ameaça destruir a sociedade.

A desaparecimento dessas vidas dos discursos públicos reitera a violência de Estado que sobre elas recai. Não há coisa alguma que impeça que se mate, torture, prenda em condições subumanas existências que já trazem a marca de seu desaparecimento futuro, existências que, após a morte, não serão choradas, cuja perda ninguém poderá sofrer.

Temos que analisar “o modo como esses atos de luto público autorizados estabelece, e produzem a norma que regula quais mortes valem a pena”, o modo como essa norma opera junto com a proibição do luto público de outras vidas e o modo como essa distribuição diferencial do luto “serve para desrealizar os efeitos da violência militar” (BUTLER, 2019, p. 58), da violência do Estado.

O público se formar na condição de que certas imagens não sejam divulgadas na mídia, de que certos nomes de pessoas mortas não sejam pronunciados, de que certas perdas não sejam declaradas como perdas e de que a violência seja desrealizada e difusa. Tais proibições não apenas sustentam um nacionalismo baseado em seus objetivos e práticas militares, mas também suprimem qualquer divergência interna que poderia expor os efeitos concretos e humanos de sua violência (BUTLER, 2019, p. 59).

A autora estadunidense nos convoca a indagar em que condições uma vida passível de luto é estabelecida e mantida, e qual é a lógica de exclusão e a prática de apagamento e denominação.

A violência que infligimos aos outros é apenas – e sempre – seletivamente entregue ao público. Nossa resposta geral é a ansiedade, raiva; um desejo radical de segurança, um reforço das fronteiras contra o que é percebido como estranho; uma vigilância reforçada [...] (BUTLER, 2019, p. 60).

Nesse processo, marcado pelo racismo e pelo classismo, vários alertas de terror emitidos pela mídia autorizam e aumentam a histeria racial, na qual o medo é dirigido a qualquer lugar e a lugar nenhum, em que os indivíduos são solicitados a ficarem atentos, mas sem saber sobre o que devem ficar atentos. Dessa forma, todos estão livres para imaginar e identificar a fonte do terror.

O resultado é o estímulo a um racismo amorfo, racionalizado pela alegação de “autodefesa”. Um pânico generalizado trabalha em conjunto com o reforço do Estado soberano e com a suspensão das liberdades civis (BUTLER, 2019, p. 61)

Assim, o bloqueio do luto não só fortalece formas identitárias e unificadas de organização social, das quais o moderno conceito de nação é o modelo, como legitima a violência que se dirige contra múltiplas formas de vida nua, do *Outro*, e, por que não, das pessoas racializadas (FRANCO, 2021, p. 119)

Franco (2021, p. 121), tratando de mais um aspecto relativo aos efeitos subjetivos dos dispositivos negrogovernamentais, soma, à desrealização da perda, a melancolização dos vivos. A distribuição desigual do luto é condição para que o poder administre os sujeitos políticos por meio da generalização de respostas melancolizadas a situações de perda.

Podemos sustentar que a melancolização é uma patologia do social (SAFATLE, 2020), ou seja, uma forma de funcionamento social a partir da gestão do sofrimento psíquico, da gestão negrogovernamental. (FRANCO, 2021). Uma patologia, particularmente as psíquicas, não é uma realidade natural identificada a partir de suas manifestações sintomáticas; ela é, antes, um conflito normativo entre o organismo e seu meio, entre uma forma de vida e as normas sociais, morais, com os valores que lhe são parte (COSTA, 2017; 2020; SAFATLE, 2020; FRANCO, 2021).

Por isso, toda patologia é vivida primeiramente como mal-estar, no sentido de algo que exprime certa condição existencial indeterminada, que se confunde com uma sensação de deslocamento, de não lugar. No âmbito social, esse mal-estar procura se nomear precariamente através das narrativas que lhe inserem na história e nas relações com o outro (SAFATLE, 2020; FRANCO, 2021).

As narrativas de sofrimento são reconhecidas socialmente de maneiras diferentes e a determinação de quais modos de sofrer são saudáveis e quais são patológicos, quais dinâmicas afetivas podem ser comunicadas segundo certa gramática de sofrimento e quais precisam ser tratadas, com remédios ou confinamento, é uma decisão política e moral, ao mesmo tempo que clínica (COSTA, 2017; 2020; FRANCO, 2021). Todo diagnóstico clínico é indissociável de seus efeitos políticos e sociais:

[...] governar o social gerindo o sofrimento psíquico significa, então, por um lado, determinar os quadros patológicos e a gramática do sofrimento que orientará a diagnóstica, entendida em sentido amplo, e, por outro lado, administrar a incidência maior ou menor de certas formas de sofrer a partir da necessidade de se produzir determinados tipos de laços sociais (FRANCO, 2021, p. 121-122).

Butler (2019), a partir de Freud, distingue luto e melancolia para orientar sua crítica ao poder. No luto, a perda é elaborada e o sujeito se reconstitui pelo vínculo com novos objetos, enquanto na melancolia, a perda não pode ser admitida, e o Eu se identifica com o objeto

perdido, voltando-se contra si mesmo, através da autodepreciação, paralisção, incapacidade de ação etc.

Franco (2021) radicaliza essa distinção ao mostrar que a melancolia não é apenas uma patologia individual, mas pode ser produzida coletivamente como tecnologia de dominação. Ao impedir o luto, o poder melancoliza os vivos, enfraquece sua capacidade de resistência e os torna facilmente governáveis.

A necrogovernamentalidade opera por esse mecanismo ao fazer desaparecer corpos, ao impedir rituais fúnebres, ao silenciar perdas. O poder mata, e também administra o sofrimento dos que ficam, convertendo a dor em paralisia e a ausência em silêncio. A generalização de subjetividades melancolizadas não é um efeito colateral da violência, mas um de seus objetivos (FRANCO, 2021, p. 131).

No contexto brasileiro, essa melancolização tem endereço preciso. As famílias de vítimas de desaparecimento forçado são majoritariamente mães negras de jovens negros periféricos, exatamente a população para quem, como Flauzina (2006), e Flauzina e Freitas (2017) demonstraram, a condição de vítima é historicamente negada.

Suas perdas são duplamente foracluídas: pela ausência do corpo, que impede o luto ritual, e pela naturalização da violência que produziu o desaparecimento, que impede o luto político. Quando o Estado trata o desaparecimento como dado estatístico ou como problema familiar a ser administrado, e não como violação que demanda responsabilização e enfrentamento, ele participa ativamente dessa *foraclusão*.

Os mortos desrealizados, os mortos-vivos, anunciavam de diferentes maneiras a inconsistência da lei social no que tange à realização subjetiva. Eles rompem o circuito de autorreconhecimento da sociedade em mortes familiares que não questionavam os *Ideais* nacionais.

O desaparecimento de seus corpos é o desaparecimento das vidas que foram, com suas histórias de lutas e transgressões, contra a pretensa unidade do *povo*. A “foraclusão social do luto”, na expressão de Butler (2019), sintetiza o ato social de dupla negação desses mortos, que não pode ser explicada como uma simples negação ou repressão do outro, pois, enquanto a repressão reconhece a existência do que foi recusado, a foraclusão é definida por ser uma dupla recusa.

A operação necrogovernamental de impossibilitar certos lutos não apenas nega a existência de um vínculo com aquele que morreu como, ao negar sua morte, nega-lhe a existência. Para Butler, ainda que se possa admitir a intercambialidade do objeto, o luto implica

a mudança radical e imprevisível do sujeito afetado pela perda e o expõe a irredutibilidade dos laços, que nos constituem como sujeitos vulneráveis (FRANCO, 2021, p. 126)

Butler (2019, p. 64) traz que

[...] se a vulnerabilidade é uma pré-condição para a humanização, e a humanização ocorre de maneira diferente por meio de normas variáveis de reconhecimento, entende-se que a vulnerabilidade depende, fundamentalmente das normas existentes de reconhecimento a fim de ser atribuída a qualquer sujeito humano.

O ato do anúncio encena o próprio reconhecimento da vulnerabilidade, que não é presumida, levando-a a assumir outro significado quando é reconhecida, exercendo esse reconhecimento o poder de reconstituir a vulnerabilidade. Esse quadro, no qual as normas de reconhecimento são essenciais para a constituição da vulnerabilidade como uma pré-condição do “humano”, é importante porque precisamos e queremos que essas normas estejam em vigor, lutamos por suas instaurações e valorizamos suas contínuas e expansivas operações. Pedir por reconhecimento, ou oferecê-lo é “solicitar um devir, instigar uma transformação, fazer um apelo ao futuro sempre em relação ao Outro” (BUTLER, 2019, p. 65-66).

A morte temida é a do outro, do próximo, que é um objeto substituível no processo natural de luto, conforme a interpretação freudiana. Butler (2004 apud FRANCO, 2021, p. 127), ao recusar a possibilidade de substituição, recusa também a dicotomia Eu-tu, destacando-se menos o que está nos polos e mais do que está entre eles, nos laços que os liga.

A noção butleriana de laço remete menos à justaposição de dois ou mais indivíduos que conservariam seus limites intactos e mais à decomposição de toda e qualquer individualidade. Na medida em que o luto expõe esses laços, sua potência política está sobretudo em permitir a desintegração, a indeterminação de sujeitos que se pensavam autônomos e fechados sobre si.

O luto aponta, assim, para outra normatividade dentro do campo político, radicalmente diferente da compreensão de que o indivíduo juridicamente definido é a unidade mínima das relações sociais, fundada nas lutas por reconhecimento de identidades supostamente bem delimitadas. Ele é capaz de revelar o tanto que é problemática essa individualidade, pois é atravessada constantemente por outros que desestabilizam suas expectativas de autonomia.

O luto é capaz de expor a precariedade dos sujeitos, não somente no sentido de que há a finitude, mas porque a vida depende de diferentes modos de relação com outros para que exista e continue existindo. Contra a ontologia do individualismo pressuposta nas políticas

liberais, Butler (2004 apud FRANCO, 2021, p. 128) insiste que no centro da política há um “desfundamento”: a *precariedade*.

Da forclusão social do luto resulta a fantasia de nação como “Um indiviso, não barrado, onipotente e imutável”, e do sujeito como indivíduo autônomo, que basta em si. A generalização de subjetividades melancolizadas é um destino possível para a subjetivação em sociedades incapazes de mediar dialeticamente relações com figuras da alteridade, do outro, cuja política responde apenas pela via da segregação, da destruição, do desaparecimento (FRANCO, 2021).

As subjetividades melancolizadas constituem em si um dispositivo de vigilância e autodestruição que visa o que nelas identifica com o morto ou com o que ele represente. A gestão da melancolia realiza o que temos visto caracterizar os dispositivos desaparecedores: a invisibilização do poder.

Como já pontuado, ao tratamos da governamentalidade foucaultiana, não é mais preciso considerar que o poder se impõe apenas exteriormente a sujeitos previamente constituídos. As investigações butlerianas sobre a melancolia, por sua vez, revelam a existência de outra forma de dominação, que se faz a partir de “dentro”, por meio da qual a função subjetivante do poder inverte sua direção, constituindo o sujeito.

No Brasil, a morte só é reconhecida juridicamente quando formalizada por uma cadeia de documentos públicos que envolve a Declaração de Óbito (DO), a Certidão de Óbito (CO), a autorização para sepultamento e o registro nos sistemas nacionais de mortalidade. Esse percurso burocrático, que articula instituições como os Institutos Médico-Legais (IMLs), os Serviços de Verificação de Óbito (SVOs), os cartórios e as centrais funerárias, não é meramente administrativo; é uma operação de poder que decide quais mortos serão reconhecidos, registrados e devolvidos às famílias e quais serão apagados (OBDES, 2025).

A distinção entre corpos não identificados e corpos não reclamados revela essa dimensão política. O corpo não identificado é aquele cuja identidade não pôde ser confirmada, enquanto o não reclamado é aquele identificado, mas não buscado. Em ambos os casos, quando os protocolos falham, são negligenciados, ou não existem, o resultado é o apagamento administrativo de uma vida, um desaparecimento produzido não pela violência direta, mas pela indiferença institucional que escolhe não ver.

A ausência de cobertura adequada de SVOs em vários estados brasileiros, a imprecisão dos registros e a inexistência de um marcador nacional para corpos não identificados revelam que esse apagamento não é excepcional e acidental, e sim estrutural. A negrogovernamentalidade descreve esse regime de gestão: além da produção da morte, que

governa o morto, o cadáver, o registro, o luto e a memória, decidir quais ausências serão reconhecidas é decidir quais vidas importaram, governando os vivos através do governo dos mortos.

O poder nos melancoliza e é dessa forma que ele nos submete. Essa é sua verdadeira violência, muito mais do que os mecanismos clássicos de coerção e dominação pela força, pois se trata, aqui, de violência de uma regulação social que leva o Eu a acusar a si mesmo em sua própria vulnerabilidade e a paralisar sua capacidade de ação (FRANCO, 2021, p. 131).

A etnografia de Letícia Ferreira (2011) documenta o cotidiano policial do Rio de Janeiro em seu nível mais elementar. Sua pesquisa com os arquivos do Setor de Descoberta de Paradeiros da Delegacia de Homicídios, mostra casos em que famílias relatam execuções com detalhes — corpos carbonizados e desovados, desaparecidos em favelas — e que, a despeito disso, são arquivados como “fatos atípicos”, categoria administrativa que não aciona investigação criminal.

O desaparecimento não é crime no Brasil e sua classificação como “problema de família”, não como “problema do Estado”, é usada pelos próprios policiais para delimitar sua competência de atuação. Assim, produzem cotidianamente a irrelevância dessas mortes e o apagamento desses acontecimentos (FERREIRA, 2011, p. 128-133).

O instrumental teórico percorrido nesta seção — a negrogovernamentalidade de Franco, a forclusão do luto de Butler, a melancolização como tecnologia de dominação — não é acessório à crítica que esta tese formula. Ele é sua condição de possibilidade.

Uma política pública que não nomeia o desaparecimento forçado como violência de Estado, além de cometer um erro de diagnóstico, reproduz a hierarquia negrogovernamental, que decide quais ausências merecem busca institucional, quais corpos têm direito à certidão e quais lutos podem ser feitos. A PNBPD, ao administrar o desaparecimento como problema humanitário ou administrativo, opera dentro dessa lógica, e é essa operação que os próximos tópicos analisam.

3. 1. 2 O desaparecimento forçado como dispositivo contemporâneo de violência de Estado

À primeira vista, os dispositivos negrogovernamentais que administram o fluxo cadavérico parecem similares ao modelo panóptico — aquele poder totalizante que busca individualizar ao máximo -, sem deixar escapar da visão do aparato de controle qualquer traço incógnito (FOUCAULT, 1996). Contudo, em relação à máquina biopolítica, a negrogovernamentalidade funciona de maneira radicalmente distinta, seja porque o poder da

burocracia da morte produz documentos sobre corpos mortos, seja porque o que resulta dessa proliferação de papéis é a produção de uma *visibilidade invisibilizadora*.

Ao mesmo tempo, esse poder desindividualizador dos corpos mantém a si mesmo no anonimato típico das rotinas burocráticas do Estado. Ainda que os nomes, as assinaturas e os carimbos dos profissionais que atuam nas diversas etapas da administração da morte sejam legíveis em cada uma das fichas analisadas, esses serviços e marcas não remetem às pessoas que os conduziram e registraram, mas são investidos de validade por sua simples anotação, “por funcionários oficiais, em folhas de papel igualmente oficiais” (FERREIRA, 2009, p. 118).

A desindividualização do poder resulta ainda de outro elemento característico das rotinas burocráticas, que é a diluição da responsabilidade ao longo das muitas tarefas que compõem os processos administrativos da morte. (FERREIRA, 2009). As questões levantadas anteriormente a respeito do aparente contrassenso em não identificar corpos, sobre os quais havia informações que permitiram o reconhecimento, não podem ser respondidas apenas a partir desse diagnóstico sobre efeitos invisibilizadores e desindividualizadores da burocracia necrogovernamental.

É preciso investigar por que esses efeitos não se verificam da mesma forma, dependendo do morto e da sua morte. Não são compatíveis, portanto, soluções simplistas próprias do neoliberalismo do nosso tempo, que proporiam tratar tais problemas apenas com regulações mais exaustivas ou com melhores gestores, pois são propostas que não tocam no fato de que, mesmo identificados e reconhecidos, alguns dos cadáveres continuam indeterminadamente desconhecidos (FRANCO, 2021, p. 33)

Agamben (2002; 2004) não estendeu suas considerações sobre a topologia do abandono, conforme mencionado no capítulo anterior, para além das múltiplas figuras históricas da vida nua. A partir da pesquisa de Ferreira (2009) é possível avançar a hipótese de que o abandono opera igualmente sobre os corpos mortos, eles próprios excluídos do campo do direito, da linguagem e da política para serem capturados na forma de cadáver não identificado ou da morte nua. A determinação *não identificado* é menos uma criação que uma reprodução do IML do Rio de Janeiro, que confirmava o estatuto de desconhecido já trazido por alguns mortos desde a vida.

Os cadáveres desconhecidos eram, também, corpos situados num lugar social de pessoas quaisquer porque envoltas numa existência registrada como imprecisa, anônima, solitária, e constituída de escassez e ausência - de nome próprio e de laço (FERREIRA, 2009). O trabalho dos dispositivos necrogovernamentais, ao invés de apenas ratificar a operação de

abandono que a lógica biopolítica da exceção fez incidir sobre o homem desconhecido, instaura-se, também, no nível da morte e dos corpos mortos (FRANCO, 2021).

Em outras palavras, estamos falando de corpos de pessoas pertencentes aos grupos historicamente vulnerabilizados e marginalizados. Para Butler (2019), esses perfis de indivíduos estariam no campo da produção política de precarização.

Franco (2021), em complementação ao que propõe Ferreira (2009), destaca a função criadora, e não meramente reprodutora, dos dispositivos necrogovernamentais. Neles, os cadáveres dos que viveram vidas atingidas pela precarização, abandonadas da política, da linguagem e do direito, são processados - capturados, documentados, administrados, necropsiados e sepultados - para serem abandonados uma segunda vez, na forma de corpos quaisquer, de desconhecidos, o que, em sentido reverso, produz efeitos sobre os corpos viventes.

A lógica de identificação dos corpos não identificados desvelada por Ferreira (2009), em que pese tenha se dado a partir da análise de documentos de determinado período históricos, ou seja, tenha um recorte espaço-temporal bem delimitado, perpetua-se, sendo possível aplicá-la no presente, em que um número volumoso, porém impreciso, de valas comuns são abertas no país com o intuito de desaparecer com corpos de pessoas que seguem sendo vitimadas pelo Estado.

Um exemplo de desaparecimento administrativo, uma forma de desaparecimento forçado decorrente das próprias rotinas burocráticas do Estado, foi descrito e analisado por Márcia Lika Hattori, Rafael de Abreu e Souza, Ana Paula Moreli Tauhyl e Luana Antoneto Alberto (2016), ao mapearem o caminho burocrático da morte no estado de São Paulo a partir do levantamento sistemático e da análise de informações relativas a cadáveres “desconhecidos” encontradas em conjuntos documentais (registro de exames necroscópicos, declarações de óbito, livro de fotografia de vítimas do período, registro de entrada) da vala de Perus e do cemitério Dom Bosco, que datam de do ano de 1971 a 1980. Esse estudo, ainda, observou que existem diferentes formas de classificar ou nomear desconhecidos (HATTORI et al., 2016).

As conclusões chegadas em ambos os trabalhos (FERREIRA, 2009; HATTORI et al., 2016) compartilham de elementos comuns. Em primeiro lugar, constata-se a mesma economia de esforços dos profissionais da gestão da morte para a identificação dos corpos. Além disso, a desarticulação entre as instituições responsáveis pela gestão de cadáveres, com as delegacias de polícia, os IMLs e os cemitérios, dificultava a circulação de informações essenciais para o reconhecimento do corpo, o que explica tanto a discrepância na quantidade de registros arquivados entre as séries documentais (o número de laudos necroscópicos é muito menor que

o de declarações de óbito) quanto a existência de lacunas no preenchimento dos registros (FRANCO, 2021, p. 38-39).

A atribuição de nomes genéricos a cadáveres, o mau preenchimento ou a ausência de informações em documentos, a desorganização dos arquivos, a perda de dados, tudo isso não apenas atesta e produz o anonimato de um corpo como induz ao desaparecimento administrativo:

Bastava, portanto, não copiar um número, passar a limpo de outro modo, perder um papel, para que o caminho do corpo se desfizesse, para que as identidades individuais fossem suprimidas, para que a pessoa perdesse as evidências que permitiam sua rastreabilidade e localização, negando-se a possibilidade de se ligar as informações obtidas a partir do corpo ou esqueleto à memória de alguém (HATTORI et al., 2016, p. 5).

Citando outro exemplo, é nacional e internacionalmente conhecida a situação de valas comuns na Baixada Fluminense, no estado do RJ, cuja realidade dessa violência é amplamente exposta por F. Araújo (2014), Adriano Araújo et al. (2023), e Marcus de Matos (2026), a ponto de ter ensejado recentemente a emissão de Recomendação ao Estado brasileiro, pelo MPF, através da PRDC/RJ, para que seja formado grupo interinstitucional visando a adoção de “medidas urgentes para mapear cemitérios clandestinos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro” (MPF, 2025).

As valas comuns são locais de sepultamento clandestino, sem documentação, sem rito e sem identificação formal, frequentemente utilizados para ocultar vítimas de desaparecimento forçado praticado por facções, milícias e agentes estatais. Cabe destacar a reflexão feita na pesquisa de Graham Willis (2022 p. 37 apud OBDES, 2025, p. 114), em que ele afirma que “cemitérios clandestinos não são nem clandestinos e nem cemitérios” e, como cemitérios são espaços de ritualização, e essas valas não permitem isso, preferimos denominar de *vala comum*.

Não se trata de fenômeno recente ou periférico. Durante o colonial-escravismo, corpos de africanos escravizados eram descartados em fossas coletivas, como no Cemitério dos Pretos Novos, no Rio de Janeiro, onde milhares foram depositados sem qualquer ritual funerário (OBDES, 2025, p. 115).

A vala de Perus, em São Paulo, onde foram encontradas 1.049 ossadas de pessoas mortas durante a ditadura civil-empresarial-militar, marca o ponto em que essa prática encontrou sua forma mais burocraticamente elaborada. No presente, valas comuns continuam a ser descobertas em periferias urbanas, territórios de conflito agrário, áreas de garimpo ilegal e regiões controladas por facções e milícias, revelando um *continuum* histórico na forma como o Estado administra a morte de determinadas populações. De acordo com o levantamento do

Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP, 2025), mesmo durante o período democrático, a prática de descartar corpos em valas comuns se manteve, embora as pesquisas sobre o tema sejam escassas.

Não há registro, não há rito, não há memória; apenas o desaparecimento de um corpo que já havia desaparecido enquanto sujeito. A ausência de estruturas independentes de investigação, a recusa frequente das forças policiais em realizar diligências e a inexistência de um sistema nacional integrado de identificação de remanescentes mortais revelam que esse apagamento não é lacuna técnica, mas operação de poder (OBDES, 2025).

Como já fundamentado no Capítulo 2, a violência de Estado aqui definida não exige execução direta por agente estatal, mas compreende também a tolerância e a omissão investigativa. É por isso que polícia, milícia e facção podem ser lidas sob a mesma racionalidade negrogovernamental, ainda que ocupem posições distintas em relação ao aparato formal do Estado.

É próprio das tecnologias necropolíticas gerir o sofrimento dos corpos fragmentando a morte em pequenas doses, de modo que o direito de matar, cada vez mais alienado do Estado para milícias, facções e empresas privadas de segurança, converte a coerção em produto de mercado (MBEMBE, 2018; FRANCO, 2021). Conforma-se, assim, uma verdadeira “economia política da violência”, na qual proliferam microgovernos necropolíticos que mantêm com o Estado relações múltiplas e polimorfas, ora associando-se às suas estruturas de governança, ora autonomizando-se delas, ora controlando-as.

No passado, o desaparecimento forçado se constituiu como forma de repressão política durante as ditaduras latino-americanas, operado por estruturas estatais clandestinas voltadas à eliminação de opositores e à produção de terror social, conforme reconstruído no Capítulo 1. No presente, contudo, ele perdura como prática incorporada ao repertório ordinário da violência urbana, operada por esses mesmos atores — policiais, milicianos, facções — em um campo de continuidades com o Estado que não depende de ordem expressa nem de execução direta para se reproduzir.

A busca pela resolução dos casos revela a íntima conexão entre os desaparecimentos e a violência perpetrada por policiais, milicianos e traficantes, revelando um campo de continuidades que envolve esses atores, que ora se movimentam colaborativamente, ora em disputa. Os desaparecimentos têm distribuição similar às ameaças, e podem estar vinculados a enfrentamentos entre facções, à ação letal policial ou ao controle miliciano de territórios, e, não por acaso, onde há número expressivo de desaparecidos, há também denúncias frequentes de valas comuns (ARAÚJO, F., 2014).

Se a violência policial aparece questionada e denunciada pelos altos índices de autos de resistência, com relação aos desaparecimentos de pessoas a dificuldade de comprovar a participação policial em muitos desses casos pode ser mais difícil em razão do “sumiço” dos corpos, mas não significa que tal participação não exista. O caso da Chacina de Acari (CORTE IDH, 2024), que resultou no desaparecimento de 11 jovens que jamais foram encontrados, e que denúncias apontavam relações com um grupo de extermínio apelidado de Cavalos Corredores, é um dos mais antigos (ARAÚJO, F., 2014).

A partir da década de 1990, a metáfora da guerra passou a organizar a percepção sobre a violência nas cidades brasileiras, e com ela, a violência policial sobre territórios e grupos estigmatizados ganhou aceitação crescente. A ideia de que as periferias são zonas desse tipo de confronto autorizava intervenções que, em qualquer outro contexto, seriam reconhecidas como execuções extrajudiciais.

Foi nesse ambiente que se inaugurou a chamada “era das chacinas” - com Acari (1990), Candelária (1993), Vigário Geral (1993) — em que a participação de policiais era o padrão. O que esses acontecimentos revelam, e que a metáfora da guerra tende a encobrir, é que não se tratava de confronto, mas de massacre dirigido às mesmas populações que o sistema penal historicamente elegeu como seus alvos (ARAÚJO, F., 2014; FLAUZINA, 2006).

A disputa em torno da categoria “bandido” revela a lógica que sustenta a produção do desaparecimento forçado no Brasil contemporâneo. Policiais a acionam para justificar moralmente o direito de matar, como se a construção de uma “carreira criminosa” para a vítima funcionasse como autorização tácita da violência, deslocando a responsabilidade do agente para o morto.

Matos (2026, p. 3-4), ilustra essa questão, ao narrar o desaparecimento de Juan de Moraes, morador da favela Danon, em Nova Iguaçu/RJ, em 2011, traz que policiais abriram fogo indiscriminadamente contra os moradores, tendo sido baleadas pessoas que a despeito de não terem cometido crimes, moravam no mesmo local e tinham a mesma cor de pele do “criminoso” que supostamente procuravam. Além disso, os jovens que testemunharam esses mesmos policiais colocarem o corpo de Juan na viatura, foram por eles publicamente acusados de vender drogas e terem iniciado os disparos, o que os levou a ingressarem em programa de proteção a testemunhas.

Os familiares de vítimas replicam esse mesmo recurso para denunciar o Estado: se a polícia age pela moralidade do crime, então polícia e bandido se equivalem como produtores de sofrimento. Essa inversão não é simétrica pois, enquanto os policiais podem se deslocar

facilmente da justificativa quando conveniente, os familiares estão presos numa disputa em que sua própria credibilidade está sob suspeição permanente (ARAÚJO, F., 2014).

A categoria “envolvido com o crime”, analisada por Fátima Cechetto, Jacqueline Muniz e Rodrigo Monteiro (2018; 2020), é o dispositivo que opera essa suspeição de forma estrutural. Quando familiares de desaparecidos de favelas e periferias procuram o serviço policial, são recebidos como potencialmente comprometidos pela mesma lógica que vitimou seus entes.

A investigação, quando existe, começa pela dúvida sobre quem denuncia, não pela busca de quem desapareceu. A reputação do reclamante, como observa F. Araújo (2014, p. 77), é um artefato central na orientação do trabalho policial: antes de investigar o desaparecimento, a polícia investiga se a família merece ser acreditada.

Já diante de casos protagonizados por mulheres jovens e meninas, muitas vezes policiais expressam que as desaparecidas estariam se prostituindo ou teriam sumido com os namorados. Registra-se que seus desaparecimentos foram identificados em pesquisas como a de Augusto Perillo e Nalayne Pinto (2023), e de Lucas Rosa (2023), sobre como são tratadas essas vítimas nas páginas do *Facebook* e nos jornais da Baixada Fluminense, respectivamente.

O conceito mbembiano de necropolítica conseguiu nomear muitas formas de captura e gestão mortífera dos corpos, mas deixa sem resposta o que acontece ao morto após a morte, e é aí que Franco (2021) avança com a negrogovernamentalidade. Articulados com a necropolítica, os dispositivos negrogovernamentais agem após a ocorrência da morte para gerir os cadáveres e, por meio deles, os vivos, revelando o funcionamento de um regime de governança social que afeta os vivos pelo governo dos mortos.

A necropolítica não é o último nível no qual é possível sentir os efeitos da captura dos corpos e dos processos vitais pelo governo:

Eles mobilizam um conjunto de práticas, saberes, instituições, discursos, tecnologias, regulamentações que operam desde o recolhimento do corpo, passando por etapas como perícia, identificação civil, reconhecimento social, documentação, preparação, transporte, armazenamento, distribuição e até a inumação, exumação e distribuição dos remanescentes mortais (FRANCO, 2021, p. 45).

Compreender como operam esses dispositivos exige retornar ao colonial-escravismo, onde a negrogovernamentalidade, ainda sem sua forma acabada, já dava pistas. Como trabalha Flauzina (2006), o sistema penal colonial-mercantilista não buscava apenas punir condutas, mas produzir subjetividades subordinadas e destruir vínculos coletivos, usando o medo e a tortura

como pedagogia, promovendo uma gestão dos corpos e das almas, cadaverizando-as em vida, o que antecipa, em sua racionalidade, a negrogovernamentalidade.

Dessa forma, a *Colônia* (ZAFFARONI; 2001) pode ser compreendida como uma gigantesca instituição de sequestro, no sentido foucaultiano. É um espaço que captura corpos, controla o tempo, impõe saberes e destrói relações comunitárias, considerando seus habitantes sub-humanos necessitados de tutela e justificando qualquer violência genocida como empresa civilizatória.

Em relação ao período ditatorial, não ocorreu a criação de um aparato de violência e desaparecimento a partir do zero, mas houve a articulação de mecanismos de desaparecimento administrativo já existentes com as tecnologias e discursos da guerra contrarrevolucionária, importados e aprimorados pelos militares brasileiros. O subsistema Dops/DOI-Codi não inventou as técnicas de tortura, execução e desaparecimento, mas herdou-as de um aparato policial que já vinha, há décadas, vitimizando a população negra.

O que o período ditatorial introduziu foi a expansão do alcance da violência que historicamente se dirigia a corpos negros passou a atingir também corpos brancos de dissidentes políticos, e foi esse deslocamento que tornou o terror visível, documentável e internacionalmente condenável. A negrogovernamentalidade que operava nos bastidores do controle racial passou a funcionar de forma mais explicitada e burocraticamente articulada, combinando os mecanismos de apagamento administrativo já consolidados com a racionalidade do inimigo interno formulada pela doutrina de segurança nacional, produzindo, assim, a forma mais sistemática e politicamente elaborada do desaparecimento forçado no Brasil (FLAUZINA, 2006; FRANCO, 2021; LENTZ, 2021).

Essa combinação de processos antigos e novos visando à gestão dos mortos e ao desaparecimento pode explicar o fato de que no caso brasileiro, a maioria das pessoas desaparecidas foram enterradas como indigentes, com nomes falsos ou em valas clandestinas e coletivas (FRANCO, 2021, p. 46).

Zaffaroni (2001, p. 124-125) cataloga as formas de morte produzidas pelo sistema penal latino-americano mostrando que o extermínio não é exceção, mas modo de funcionamento. Em vários momentos desse rol, a palavra morte poderia ser substituída por desaparecimento forçado, dada a relação umbilical entre uma violência e outra.

Há mortes em confrontos armados (alguns reais e a maioria simulada, ou seja, fuzilamentos sem processo). Há mortes por grupos parapoliciais de extermínio em várias regiões. Há mortes por grupos policiais ou parapoliciais que implicam a eliminação de competidores em atividades ilícitas (disputa por monopólio de distribuição de tóxicos, jogo, prostituição, áreas de furto, roubos domiciliares, etc.). Há “mortes anunciadas” de testemunhas, juízes, fiscais,

advogados, jornalistas, etc. Há mortes de torturados que não “aguentaram” e de outros em que os torturadores “passaram do ponto”. Há mortes “exemplares” nas quais se exhibe o cadáver, às vezes mutilado, ou se enviam partes do cadáver aos familiares, praticadas por grupos de extermínio pertencentes ao pessoal dos órgãos dos sistemas penais. Há mortes por erro ou negligência, de pessoas alheias a qualquer conflito. Há mortes do pessoal dos próprios órgãos do sistema penal. Há alta frequência de mortes nos grupos familiares desse pessoal cometidas com as mesmas armas cedidas pelos órgãos estatais. Há mortes pelo uso de armas, cuja posse e aquisição é encontrada permanentemente em circunstâncias que nada têm a ver com os motivos dessa investigação pública. Há mortes em represália do descumprimento de palavras dadas em atividades ilícitas cometidas pelo pessoal desses órgãos do sistema penal. Há mortes violentas em motins carcerários, de presos e de pessoal penitenciário. Há mortes por violência exercida contra preso nas prisões. Há mortes por doenças não tratadas nas prisões. Há mortes por taxa altíssima de suicídio entre os criminalizados e entre o pessoal de todos os órgãos do sistema penal, sejam suicídios manifestos ou inconscientes” (ZAFFARONI, 2001, p. 124-125).

O desaparecimento forçado no Brasil contemporâneo não é mera herança da ditadura nem prática exclusiva de organizações criminosas, mas o ponto de confluência entre a violência da polícia, das milícias, das facções e do Estado, atores que, sem serem equivalentes em sua natureza, operam pela mesma racionalidade negrogovernamental: a que decide quais corpos podem sumir sem que o Estado responda.

O que muda do período ditatorial para o presente não é a lógica, é o vocabulário: o inimigo interno não se chama mais “subversivo”, chama-se “envolvido com” (CECHETTO; MUNIZ; MONTEIRO, 2018; 2020), e a burocracia que faz desaparecer continua funcionando da mesma forma que Ferreira (2011) e Hattori (et al., 2016) documentaram, classificando a morte como fato atípico, o desaparecimento como problema de família, o corpo como não identificado. O Estado democrático não aboliu a negrogovernamentalidade; reorganizou seus dispositivos, distribuiu sua execução e preservou o mecanismo central de gestão da ilegibilidade das mortes de determinadas populações.

A novidade introduzida pela governança contrarrevolucionária orientada pela racionalidade do desaparecimento está em que o terror se alimenta da incógnita. Ao contrário da morte, que é circunscrita pelo corpo, pelo suplício, pelos algozes identificáveis, o desaparecimento não tem forma nem contornos, e é por isso que sua violência repercute indefinidamente (FRANCO, 2021, p. 52-53).

Quando a violência se manifesta no silêncio da ausência, os destinos ficam em suspenso e tudo se torna imaginável. E isso a torna, paradoxalmente, mais eficaz como instrumento de dominação do que a morte declarada.

F. Araújo (2014, p. 31), ao se debruçar sobre os casos e relatos de familiares de vítimas de violência de Estado e de desaparecimentos forçados, chama atenção para a “poética do choque” dessas manifestações do “macabro” presentes “no espaço do terror e da morte”. Os relatos dos familiares, principalmente das mães, constituem verdadeiras narrativas sobre o terror e o sofrimento.

Quando narram suas histórias, esses familiares falam da violência que se abate sobre suas vidas, seus locais de moradia, do não acesso a direitos e à justiça. Relatam experiências e percepções que os fazem se sentir como não cidadãos e no limite veem sua humanidade negada, caracterizada por não terem direitos a ter direitos elementares, como direito à denúncia, ao enterro dos filhos e a um atestado de óbito ou de ausência que comprove a morte são negados a esses familiares (ARAÚJO, F., 2014, p. 88).

A violência que desfigura corpos e apaga vestígios da existência das vítimas tem dupla função, sendo a primeira destruir a humanidade de quem morre e a segunda afirmar o poder de quem mata como árbitro do merecimento de viver. Os atores da violência urbana recorrem a essa linguagem do excesso não apenas como meio de eliminar, mas como prova de força e instrumento de controle psicológico sobre comunidades inteiras.

Ao mesmo tempo, como observa F. Araújo (2014, p. 160), os detalhes sobre os corpos sofrendores têm a capacidade de suscitar compaixão e é esse potencial que os dispositivos de desaparecimento bloqueiam. Ao fazer sumir o corpo, suprimem também o testemunho que poderia converter a morte em denúncia.

3. 1. 3 Dados de segurança pública: mortes violentas, intervenção policial e desaparecimentos

O principal instrumento com informações sobre segurança pública compiladas e atualizadas anualmente, o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, produzido pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) tem, ao longo dos últimos anos, indicado a recorrência das pessoas negras entre as principais vítimas de mortes violentas intencionais¹⁵ (MVI), bem como tem sinalizado o crescimento da truculência das polícias estaduais. De forma geral, no ano de 2024, o Brasil registrou 44.127 MVI, com taxa de 20,8 por grupo de 100 mil habitantes - uma redução de 5,4% em relação ao ano anterior, 2023, quando a taxa foi de 21,9 por 100 mil. Esta é a menor taxa de MVI desde 2012.

¹⁵ A categoria Mortes Violentas Intencionais (MVI) corresponde à soma das vítimas de homicídio doloso, feminicídio, latrocínio, lesão corporal seguida de morte e mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e fora (em alguns casos, contabilizadas dentro dos homicídios dolosos, conforme notas explicativas). Sendo assim, a categoria MVI representa o total de vítimas de mortes violentas com intencionalidade definida de determinado território (BUENO; LIMA; SOBRAL, 2025, p. 26, nota de rodapé 1).

No primeiro ano da coleta desse tipo de dado, a taxa nacional era de 27,7 mortes por 100 mil habitantes, com crescimento contínuo até 2017, quando atingiu 31,2 por 100 mil — a maior taxa já registrada —, totalizando mais de 64 mil vítimas de mortes violentas em um único ano. Naquele período, um racha entre as duas maiores facções criminosas do país, o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV), desencadeou um conflito sangrento no sistema penitenciário. A violência rapidamente ultrapassou os muros dos presídios, espalhando-se pelas ruas, especialmente nos estados das regiões Norte e Nordeste (BUENO; LIMA; SOBRAL, 2025, p. 26).

A partir de 2018, iniciou-se um ciclo de queda quase ininterrupta nas taxas de mortes violentas intencionais, acumulando redução de 25% entre 2012 e 2024 em todas as regiões do país. Entre os fatores explicativos, destacam-se a implementação de políticas de segurança orientadas por evidências, mudanças demográficas com redução da população jovem, grupo historicamente mais exposto à violência letal, e políticas de controle de armas.

Ainda que as políticas públicas de segurança tenham papel relevante na redução dos homicídios, um fator que tem influenciado variações nas taxas de violência letal diz respeito às dinâmicas entre organizações criminosas, uma vez que conflitos e tréguas entre facções podem desencadear aumentos ou quedas abruptas nos índices de violência. Além disso, a consolidação de monopólios territoriais por grupos criminosos, como o PCC em São Paulo ou o CV em diversos estados da região Norte, tem contribuído para a redução dos confrontos armados no cotidiano, impactando diretamente os níveis de letalidade (BUENO; LIMA; SOBRAL, 2025, p. 27).

Apesar dessa tendência nacional de queda, a violência letal se manifesta de formas bastante distintas entre estados e regiões, bem como entre grupos populacionais. O Sudeste, por exemplo, alcançou, em 2024, a menor taxa de sua série histórica, com 13,3 mortes por 100 mil habitantes. Já o Nordeste registrou um índice 155% superior à média da região Sudeste. Assim, as regiões sul e sudeste se consolidam como aquelas que concentram as menores taxas de mortes violentas intencionais do país, ao passo que as regiões nordeste (33,8 por 100 mil) e norte (27,7 por 100 mil) permanecem como as mais violentas.

Outro dado relevante tem relação com a participação das polícias nas MVI do país: na média, no Brasil, em 2024, as mortes decorrentes de intervenção policial (MDIP) tiveram leve alta, atingindo 14,1%, enquanto em 2023 correspondiam a 13,8%. No entanto, é no contexto subnacional que essa informação ganha destaque (BUENO; LIMA; SOBRAL, 2025, p. 29-30).

Existem três grupos de padrões de uso da força letal pelas polícias no país. No primeiro grupo, as polícias respondem por menos de 10% do total das MVI, e estão as unidades da

federação (UF) RO, PE, AM, RR, PB, AC, DF, MA, PI, CE, MG, AL, ES, RS e RN. Nas oito últimas, observou-se, de 2023 para 2024, o crescimento no padrão de letalidade policial, com o estado de MG a frente dessa lista.

No segundo grupo, as polícias são responsáveis por 10,1% a 20% das MVI, com os estados de SC, MS, TO, PR, RJ e MT situados nessa faixa. No TO, houve aumento dos índices de MDIP, com esse estado saindo do grupo 1, em 2023, para o grupo 2, em 2024.

No RJ, houve movimento contrário, com saída do estado do grupo 3, em 2023, para o grupo 2, em 2024. À queda das MDIP se relacionam aos efeitos das medidas cautelares de monitoramento e supervisão da atividade policial que foram adotadas no âmbito da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635, julgada em fevereiro de 2025 pelo STF, com uma redução de sua letalidade policial em 9,5%, o que permitiu que em 2024, 18,5% das MVI do estado correspondessem às mortes pela polícia, contra 20,4% em 2023 (BUENO; LIMA; SOBRAL, 2025, p. 31).

No terceiro grupo, temos uma proporção de mortes decorrentes por intervenção policial superior a 20,1% das MVI nos seguintes estados: SP, PA, BA, GO, SE, AP. Os dois primeiros estavam no grupo 2 de padrão de uso letal da força em 2023 e, em um ano, observaram crescimento na proporção de mortes pela polícia em relação ao total das MVI e ambos migraram para a faixa 3. O caso paulista é o mais expressivo pois, entre 2023 e 2024, houve aumento de 61% na taxa de vítimas de intervenções policiais.

Assim, Bueno, Lima e Sobral (2025, p. 32) trazem que:

[...] embora o país esteja diante de redução dos homicídios e latrocínios, a letalidade provocada por agentes do Estado permanece elevada em várias polícias do país, à esquerda ou à direita do espectro político. Essa dificuldade no controle do uso força letal no bojo das corporações policiais está, em certa medida, relacionada a culturas organizacionais há muito arraigadas nos padrões operacionais, mas é, em última instância, uma decisão política e institucional das lideranças políticas.

A análise dos Boletins de Ocorrência (BO) de todas as mortes violentas intencionais registradas pelas polícias civis das 27 UFs demonstra que, em 2024, 91,1% dos mortos eram do sexo masculino, com variações de acordo com a natureza do BO: enquanto entre as vítimas de homicídio doloso, 89,7% eram homens, entre as vítimas de intervenções policiais as vítimas do sexo masculino compõem 99,2% do total.

Em relação ao perfil étnico-racial das vítimas, 79% das vítimas são negras (pretas e pardas), entre as vítimas de latrocínio (roubo seguido de morte), 60,8% são negros e 38,5% de brancos, a maior proporção de brancos entre as naturezas analisadas. Já nas mortes em

decorrência de intervenções policiais os negros representam 82% das vítimas e brancos somam apenas 17,6%. No recorte por idade, observa-se que 48,5% das vítimas de Mortes Violentas Intencionais (MVI) em 2024 eram jovens de até 29 anos (BUENO; LIMA; SOBRAL, 2025, p. 35-36).

Assim, em que pese a partir de 2018 o Brasil venha apresentando uma tendência consistente de queda nas taxas de MVI, essa redução não é uniforme. Persistem bolsões de extrema violência, sobretudo em cidades do Nordeste, onde disputas entre facções criminosas seguem produzindo taxas alarmantes de homicídios, bem como o padrão de letalidade policial, marcado por forte seletividade racial, etária e territorial, evidencia que o uso da força por parte do Estado segue sendo um fator estrutural da violência letal no país.

O Brasil tem falhado em garantir padrões mínimos de controle institucional da ação policial. Também tem fracassado em apresentar políticas direcionadas ao enfrentamento de desigualdades estruturais e à prevenção da entrada de jovens em dinâmicas violentas, requisitos mínimos para alavancar o rompimento com a lógica de violência seletiva que marca a segurança pública brasileira como um dispositivo de criminalização secundária do sistema penal.

Esses dados, porém, não contam a história inteira. O que os números de homicídios escondem aparece nas estatísticas de desaparecimento. É nessa lacuna que o argumento desta tese se aprofunda.

Outro aspecto relacionado aos índices de violência mapeados pelo FBSP (2025) diz respeito ao aumento do número de casos de desaparecimento a despeito da redução dos números dos homicídios. Samira Bueno, Beatriz Schroeder e Isabela Sobral (2025) destacam que esse fenômeno pode estar invisibilizando as execuções e os desaparecimentos forçados.

Em 2024, a taxa de registros de desaparecimento cresceu 4,9% no Brasil, totalizando 81.873 casos notificados às polícias civis. Após uma queda nos anos de 2020 e 2021, em alguma medida associada ao período da pandemia de Covid-19, em 2024, esse número foi o maior desde 2018.

A análise da variação por região entre 2018 e 2024 indica que as regiões Nordeste e Norte apresentaram os maiores crescimentos no período, de 41,4% e 31,0%, respectivamente. A região Sul também registrou aumento, de 6,2%, enquanto a Sudeste teve queda de 4,1% e a Centro-Oeste, de 13,5% (BUENO; SCHROEDER; SOBRAL, 2025).

O crescimento dos desaparecimentos no Brasil coincide com o período em que vimos um declínio significativo das mortes violentas intencionais, mas também um movimento de expansão de organizações criminosas como o PCC e o CV, que após os conflitos gerados pelo racha em anos anteriores, passaram a consolidar novos territórios em parceria com organizações

criminosas locais. Chama atenção, portanto, que os estados das regiões mais violentas do país hoje apresentam os maiores crescimentos no número de desaparecimentos no período analisado.

A análise da redução das MVI precisa ser matizada pelo crescimento dos desaparecimentos, reconhecendo que as taxas de violência letal oficiais podem estar subestimadas pela prática de descarte de corpos de vítimas de execução. No período democrático, essas práticas estão associadas ao *modus operandi* de organizações criminosas e milícias, para a eliminação de rivais, sem chamar atenção do Estado, pois “se não há corpo, não há crime e, portanto, não há investigação”.

A maioria das vítimas acaba sendo enquadrada nas estatísticas de desaparecimentos, que é considerado pelas polícias como um fato atípico, ou seja, não se trata de crime. Por não constituir, *a priori*, um delito, esse tipo de ocorrência frequentemente não resulta em abertura de inquérito policial, não possui materialidade, nem está sujeito à prescrição.

O Relatório Estatístico Anual de Pessoas Desaparecidas 2022/2023 (BRASIL, 2024), publicado pelo MJSP, revela o alarmante número de 77.060 notificações de desaparecimentos apenas no ano de 2023, o que corresponde a uma média de 211 casos por dia. Tais dados, embora expressivos, ainda são pouco difundidos no debate público.

Além disso, são números informados apenas pelas autoridades centrais estaduais (ACEs) da PNDB, que, de acordo com as informações constantes no referido Relatório (BRASIL, 2024), têm os BOs de desaparecimento como a base para a produção de dados. A nosso ver, essa metodologia é muito restritiva e limitadora do que consideramos desaparecimento de pessoas¹⁶, o que denota que os números referentes a pessoas desaparecidas apresentados no documento do MJSP estão subnotificados.

¹⁶ O Boletim de Ocorrência (BO) apresenta limitações estruturais como instrumento de registro do desaparecimento de pessoas que se acumulam em pelo menos quatro dimensões. A primeira é de natureza jurídica: o desaparecimento não constitui, *a priori*, um fato criminoso, o que significa que sua notificação frequentemente não resulta na abertura de inquérito policial, não produz materialidade e não está sujeita à prescrição (ARAÚJO; GOMES, 2023). A segunda é classificatória: os BOs não distinguem entre os diferentes tipos de desaparecimento — fuga voluntária, conflito intrafamiliar, transtorno mental, desaparecimento forçado com participação de agentes do Estado —, reunindo na mesma forma de registro ocorrências de natureza e gravidade radicalmente distintas, o que Ferreira (2011) caracterizou como a “gaveta dos arquivos” das delegacias brasileiras. A terceira é informacional: o CNPD tem os BOs como sua principal base de alimentação, o que significa que a ausência de discriminação no registro de origem contamina o banco de dados nacional e impossibilita a produção de qualquer dado que revelaria o padrão do desaparecimento forçado como violência de Estado (ALVES; ALVES, 2023). A quarta é estrutural e circular: os dados desagregados por raça, gênero e território que o CNPD é tecnicamente apto a armazenar dependem do correto preenchimento pelos profissionais de segurança pública no momento do registro, o que equivale a dizer que a produção do dado que revelaria a autoria ou participação estatal está condicionada justamente aos agentes eventualmente implicados nessa violência. A isso se soma a subnotificação provocada pela desconfiança de famílias periféricas em relação às instituições policiais, especialmente quando há suspeita de envolvimento de policiais em milícias ou grupos de

De forma complementar, informações mais recentes do Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos (SINALID), divulgadas em outubro de 2024, indicam que mais de 103 mil registros foram contabilizados no sistema (CNMP, 2024). A gravidade, no entanto, não se mede apenas pelo volume, mas sobretudo pela forma como o Estado responde — ou não — a essa demanda.

Os casos de desaparecimento são dependentes da interpretação policial mediante as informações fornecidas e sua relação com os envolvidos no registro do caso. A condição familiar, a localidade de moradia, a versão de quem realiza o registro, as suspeitas levantadas pela pessoa que registrou, os fatos antes do desaparecimento, ou seja, um conjunto de detalhes podem ser reunidos e, ainda assim, não há garantias de investigação.

De acordo com a pesquisa de José Cláudio Alves e Gabriel Alves (2023) junto aos dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) do RJ, é possível apontar concepções que impactam na atuação dos policiais nesse momento. A primeira leva o tratamento do desaparecido como alguém que evadiu seu círculo social por vontade própria, configurando apenas uma questão de conotação familiar.

A segunda, havendo nítidos indícios de um desaparecimento forçado, acaba se desdobrando no arquivamento do registro, sob justificativas que orbitam em torno da debilidade do aparato investigativo e da ausência de provas. Há, ainda, a terceira concepção, que conduz ao caminho menos frequente, e que depende do trabalho de apuração criminal do ocorrido.

Nessa última circunstância, há a apuração do caso em alguma proporção, e a condição de pessoa desaparecida é substituída pelo enquadramento criminal identificado na investigação como homicídio, sequestro, morte por intervenção policial etc. Conforme observam Alves e Alves (2023, p. 74-75), o desaparecimento forçado é evidenciado pelos órgãos de segurança pública *a posteriori*, depois que o caso de desaparecimento obtém uma qualidade criminal distinta, através da investigação, sendo finalmente atualizado nos dados institucionais, tornando-se homicídio doloso.

Ao nos depararmos com os dados trazidos no Anuário de Segurança Pública de 2025 (FBSP, 2025), bem como a pesquisa de Alves e Alves (2023), fica o questionamento sobre como dimensionar os desaparecimentos forçados, inclusive em termos quantitativos, já que sua existência e ocorrência são negligenciadas pelos órgãos de segurança pública e, ainda hoje, tratados enquanto evento casual ou familiar. Trabalhamos com a tese que se o processo

extermínio, e pela cultura informal, presente em diversas delegacias, de impor prazo de 24 ou 48 horas para abertura do BO, ainda que a legislação determine investigação imediata (NEUMANN, 2010; OBDES, 2025).

investigativo fosse efetivo e amplo, haveria uma crescente redução do número de desaparecidos.

Conforme destaca o próprio FBSP (2025), o aumento no número de desaparecidos, acompanhado da redução dos homicídios deveria nos levar a inverter o sentido da dúvida diante dos registros de desaparecimento. Ela não residiria mais na suposição de causas particulares do desaparecimento, mas no levantamento de hipóteses acerca dos motivos e dos grupos político-criminais envolvidos no caso (ALVES; ALVES, 2023, p. 75).

Por trás do desaparecimento forçado, não há, portanto, apenas, um corpo escondido, mas uma estrutura de execução sumária e práticas cunhadas para a perpetuação das relações de poder e das hierarquias nos territórios. A meu ver, esse dispositivo é mais relevante como questionamento das mistificações acerca da realidade que o cerca do que uma categoria criminal operável e passível de concretizar a responsabilização de seus autores.

Os municípios com maior incidência de mortes por confronto entre grupos armados — estatais, não estatais e mistos — são os que concentram o maior número de desaparecidos. No estado do RJ, especialmente da Baixada Fluminense, a relação entre alta letalidade policial e presença CV, em função da atuação policial na “guerra às drogas” e “combate ao tráfico”, essa facção criminosa é transformada num crime-indicador; onde ele está presente, desaparecimentos, homicídios dolosos e homicídios por intervenção de agentes do Estado estão presentes de forma mais volumosas (ALVES; ALVES, 2023, p. 95).

As movimentações milicianas seguem num ritmo mais concatenado, dependendo de acordos mais sólidos, ao mesmo tempo que passíveis de ruptura. Nas disputas entre grupos milicianos, a eliminação de rivais pela via do desaparecimento forçado funciona como recurso de poder que não deixa corpo, não deixa prova e não gera investigação, funcionando como um denominador comum entre milícias, facções e agentes estatais, que opera precisamente porque o Estado classifica essas mortes como ausências, não como crimes (ARAÚJO, Adriano et al., 2023).

Conforme mencionado, os policiais que lidam com esse tipo de ocorrência costumam estabelecer sua atuação a partir de representações estigmatizantes e classificações pouco formais. O desaparecimento de pessoas tomado como uma ocorrência de pouca relevância, ao mesmo tempo que é perceptível a flexibilidade dos ditames administrativos, estruturantes ao campo burocrático, operando na construção da inferioridade e desimportância dos “envolvidos com” (CECHETTO; MUNIZ; MONTEIRO, 2018, 2020).

A personalização dos procedimentos administrativos e legais a partir da flexibilização de normas, capaz de relegar a universalidade de decretos e regulamentos a um plano inferior

(FERREIRA, 2011), mostra como o direito não opera como um saber exclusivamente técnico e objetivo em prol da produção de uma “verdade jurídica” única (FOUCAULT, 2003). É possível identificar que as moralidades são recorrentemente acionadas para embasar diversos contextos de desconfiança e (des)responsabilizações, tanto em casos que compreendem a dimensão do “envolvimento” ou do “envolvido com”, avaliados como comprometedores entre pessoas, territórios e suas interações (CECCHETTO; MUNIZ; MONTEIRO, 2018; 2020), quanto em casos que não consistem em fatos ou suspeitas ligados ao “mundo do crime” (FELTRAN, 2018 apud ARAÚJO; GOMES, 2023, p. 26).

No caso de denúncias que apontam o envolvimento de policiais e outros agentes públicos, “seja através da violência policial ou da violência das milícias em disputa ou em colaboração com o tráfico de drogas” (ARAÚJO, F., 2014), esse cenário se complexifica ainda mais, já que o corporativismo policial se torna outra barreira à investigação e punição dos responsáveis.

A polícia aqui, segundo as expectativas e experiências de familiares de vítimas de violência, aparece muitas vezes como *vilã*. Para além de lidarem com a violência física, que interrompe abruptamente a vida de seus filhos, mães de vítimas de violência policial em favelas precisam lidar também com a violência moral, configurada na destituição de sua dignidade como pessoas e cidadãos e em sua própria criminalização.

Quando o desaparecimento de uma pessoa oculta um homicídio, sobretudo com o envolvimento direto e indireto de um agente estatal, mais do que destruição ou ocultação do corpo, entram também em ausência a disponibilização dos documentos, como a DO e resultados de exames periciais de DNA para identificação do cadáver, importantes para o enfrentamento e questionamento à ilegitimidade do Estado (ARAÚJO; GOMES, 2023).

A ausência de um laudo cadavérico tem impacto significativo para mães e familiares de vítimas de violência em suas trajetórias por justiça, não podendo se valer dele enquanto prova para questionar a camuflagem da violência policial. Essa construção jurídica, que mantém a morte como hipótese até que o corpo seja localizado, pode ser funcionalmente útil para fins de declaração de ausência e acesso a direitos civis, mas produz um efeito perverso sobre as famílias.

Prolonga-se, assim, indefinidamente a suspensão do luto, mantendo os vivos numa temporalidade sem resolução possível. É a forclusão que Butler (2019) e Franco (2021) descrevem, agora operada pelo próprio aparato documental do Estado.

Por outro lado, também é possível identificar tentativas de produção da invisibilidade de mortes de moradores de favelas e periferias no preenchimento dos laudos, sobretudo nos

casos de auto de resistência. Sobre essa prática, já apresentamos que Hattori, Souza, Tauhyl e Alberto (2016), em análise dos documentos do IML/SP, inspecionam a categoria de desaparecimento administrativo para pensar formas de desaparecimento decorrentes das rotinas burocráticas nas instituições que envolvem o morto e as formas que administram a morte.

F. Araújo (2014) usa o termo “corpos” e não “pessoas” pois indica que, mais que a eliminação da materialidade, a prática do desaparecimento forçado visa a eliminação das identidades, onde “pessoas” são relegadas ao *status* de “corpos”. Ter ciência da morte de uma pessoa que desapareceu não significa ter acesso ao corpo nem mesmo à possibilidade da realização dos rituais fúnebres, já que não raras vezes esse tipo de desaparecimento culmina em tortura e morte, com ocultação e destruição de cadáver.

Pessoas desaparecidas, ou corpos insepultáveis, representam muitas vezes as mortes subnotificadas que não entram no rol de dados oficiais de homicídio doloso divulgado pelas instituições de segurança pública. Não por coincidência, dados e pessoas desaparecem de forma sistêmica e sistemática (ARAÚJO; GOMES, 2023, p. 30).

Outra pesquisa que merece destaque foi desenvolvida com base em dados coletados junto ao Disque-Denúncia (DD) do RJ, por Amanda Araújo et al. (2023), revelando as gramáticas e pedagogias da violência que organizam o desaparecimento forçado.

Corpos carbonizados, jogados em rios, enterrados em quintais, destruídos para não deixar rastro. Lidos em conjunto, esses dados permitem compreender as formas do desaparecimento, bem como os dispositivos que o produzem - as táticas, os agentes e as tecnologias de fazer desaparecer que operam na fronteira cada vez mais borrada entre o Estado e as organizações criminosas que com ele se articulam (ARAÚJO, Amanda et al., 2023, p. 119).

O conjunto de dados examinado nesta seção confirma empiricamente o que os conceitos de negrogovernamentalidade e necropolítica descrevem teoricamente. As vítimas de MVI, MDIP e de desaparecimentos forçados são as mesmas: jovens homens negros e periféricos periféricos.

Quando são mulheres, igualmente negras e periféricas, seus desaparecimentos são duplamente invisibilizados, pela ausência de registro e pela naturalização da violência que os produz. Potencialmente ocultando feminicídios, o que chamou a atenção de Perillo e Pinto (2023), e de Rosa (2023), foi o trato misógino às mulheres buscadas, sobrepondo-se à violência latente a reprovabilidade moral de supostos comportamentos que desabonariam sua credibilidade enquanto vítima.

A correlação entre o crescimento dos registros de desaparecimento e a queda dos homicídios indicam que execuções estão sendo classificadas como ausências, e ausências estão

sendo arquivadas como fatos atípicos sem investigação. O desaparecimento forçado, que o Estado democrático brasileiro insiste em não nomear como tal, não aparece nas estatísticas oficiais de violência porque o aparato que deveria registrá-lo é o mesmo que frequentemente o produz. É sobre esse aparato e sobre a política pública que decide não o enfrentar que as próximas seções se debruçam.

3. 2 A Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas: o que ela é e o que ela faz

Estabelecida a relação entre desaparecimento forçado e violência de Estado, esta seção volta-se à PNBPD, examinando-a em três dimensões. Primeiro, reconstruo sua origem legislativa e institucional, contrastando a tramitação célere da Lei nº 13.812/2019 com o estancamento histórico da tipificação penal do desaparecimento forçado (3. 2. 1).

Em seguida, analiso como a política define — ou deixa de definir — o próprio fenômeno que pretende enfrentar, expondo a indistinção conceitual entre desaparecimento forçado e outras modalidades de desaparecimento (3. 2. 2). Por fim, descrevo os instrumentos operacionais da política — o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas (CNPD) e o Alerta Amber — e o SINALID, que a orbita, demonstrando que todos foram concebidos para responder a ausências, não para investigar as causas estruturais que as produzem (3. 2. 3).

3. 2. 1 Origem, estrutura e objetivos declarados da PNBPD

É sob esse problema estrutural e histórico que o Brasil enfrenta que a PNBPD foi instituída pela Lei nº 13.812/2019, como uma política pública destinada ao enfrentamento do desaparecimento de pessoas. De acordo com o MJSP (BRASIL, 2023, p. 7), essa medida deriva do reconhecimento do caráter prioritário da pauta para o governo brasileiro ao propor a atuação preferencial de órgãos investigativos especializados, a criação de um cadastro nacional e o estabelecimento de diretrizes que norteiam a governança da atuação governamental sobre o tema.

Em resposta a pedido de acesso à informação formulado no âmbito desta pesquisa (BRASIL, 2026e), a construção da PNBPD se deu de forma gradual, através da consolidação de instrumentos legais voltados ao aperfeiçoamento da resposta estatal aos casos de desaparecimento de pessoas. A Lei nº 11.259/2005 alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente para determinar a investigação imediata do desaparecimento de crianças e adolescentes, rompendo com a prática de aguardar determinado período para o início das

diligências. A Lei nº 12.127/2009, por sua vez, instituiu o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos, posteriormente incorporado ao CNPD.

Essa trajetória, no entanto, é apenas parte da conjuntura que explica a criação da PNBPD. Paralelamente à consolidação desses instrumentos voltados à infância e adolescência, tramitava no Congresso Nacional outra resposta legislativa ao desaparecimento de pessoas, de natureza distinta: a tipificação penal do desaparecimento forçado. Em 2010, no caso *Gomes Lund e outros vs. Brasil* (“Guerrilha do Araguaia”), a Corte IDH determinou expressamente que o Estado brasileiro tipificasse o desaparecimento forçado em seu ordenamento interno (CORTE IDH, 2010, p. 103).

Essa exigência deu origem, em 2011, ao PLS nº 245/2011, de autoria do então senador Vital do Rêgo Filho, que propunha a criação do art. 149-A do Código Penal para tipificar o crime. O PLS nº 245/2011, contudo, seguiu trajetória de sucessivos entraves.

Anexado, em 2012, ao PLS nº 236/2012, que tratava da reforma geral do Código Penal, ficou paralisado por anos antes de ser remetido, em 2013, à Câmara dos Deputados, onde passou a tramitar como PL nº 6240/2013. Em 2016, o parecer da Comissão de Direitos Humanos e Minorias, sob relatoria do então deputado Jair Bolsonaro, retirou do texto a previsão de imprescritibilidade do crime e excluiu de seu alcance os crimes abrangidos pela Lei de Anistia (Lei nº 6.683/1979) — alteração que, na prática, blindava da nova tipificação exatamente os desaparecimentos forçados praticados por agentes do Estado durante a ditadura civil-empresarial-militar, núcleo histórico que motivou a condenação do Brasil no âmbito do SIDH.

É nesse contexto de estagnação da resposta penal e de responsabilização estatal que a Lei nº 13.812/2019 foi aprovada e sancionada, ainda no primeiro ano do governo Jair Bolsonaro, sob relativa celeridade. Diferentemente do PL 6240/2013, a PNBPD não impõe qualquer forma de responsabilização ao Estado nem nomeia o desaparecimento forçado como categoria autônoma; equipara-o, na definição do art. 2º, a todo e qualquer desaparecimento, “não importando a causa”.

A agenda política da época permitiu, portanto, a criação de uma estrutura de busca, identificação e cadastro nacional, mas não permitiu, e continua não permitindo, a criminalização do desaparecimento forçado enquanto categoria que nomeia a violência produzida pelo próprio aparato estatal. A permanência dessa lacuna é evidenciada pela persistência do problema no debate público e legislativo mesmo após a promulgação da PNBPD.

Em 2022, a série investigativa “Mortes invisíveis”, do UOL (2022), revelou 201 corpos não identificados em valas comuns em São Paulo e no Rio de Janeiro, provocando

audiência pública no Senado que voltou a cobrar a aprovação do PL 6240/2013 (AGÊNCIA SENADO, 2022). Nesse mesmo ano, a deputada federal Talíria Petrone apresentou o PL 1969/2022, propondo o reconhecimento da responsabilidade do Estado pelo desaparecimento forçado das onze vítimas da Chacina de Acari, outro caso acompanhado pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos que também ensejou na condenação do Brasil junto à Corte IDH, em 2024 (CORTE IDH, 2024).

Passados mais de quinze anos da sentença da Corte IDH no caso “Guerrilha do Araguaia” (CORTE IDH, 2010), o PL 6240/2013 permanece em tramitação, tendo retornado ao Senado, em 2026, e sido identificado como PL 1029/2026, sem que a tipificação penal do desaparecimento forçado tenha se concretizado. A trajetória paralela e assimétrica dessas duas respostas legislativas, com a aprovação célere de uma política administrativa de busca e a paralisação persistente da tipificação penal, não é acidental e confirma, no plano legislativo, a tese central deste trabalho.

Na verdade, a busca e a investigação de pessoas desaparecidas, a despeito de intitular a política, são apenas parte das ações a serem empreendidas, pois estão previstas ações de identificação de pessoas encontradas com identidade desconhecida, atividades periciais desenvolvidas sob diversos aspectos, registro civil, criminal e de óbito. O enfrentamento ao desaparecimento envolve, ainda, aspectos relativos à assistência social e atendimento a grupos vulnerabilizados como crianças, idosos, pessoas com deficiência, pessoas LGBTQIA+, ao relacionamento com os familiares e a capacitação especializada de diversos profissionais, bem como a educação em direitos humanos e cidadania para toda a sociedade.

A Lei nº 13.812, de 16 de março de 2019, além de instituir a PNBPD, cria o CNPD e altera o Estatuto da Criança e do Adolescente (art. 1º). Ela estabelece o conceito de pessoa desaparecida “todo ser humano cujo paradeiro é desconhecido, não importando a causa de seu desaparecimento, até que sua recuperação e identificação tenham sido confirmadas por vias físicas ou científicas”. (art. 2º, inciso I).

A Lei determina que a busca e a localização de pessoas desaparecidas têm caráter prioritário e devem ser promovidas preferencialmente por órgãos investigativos especializados, não se restringindo às forças de segurança pública (art. 3º). Essa abertura, permite, por exemplo, a atuação reconhecida da Coordenação de Localização Familiar e Desaparecidos da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania de São Paulo. (SÃO PAULO, 2026).

As diretrizes da política orientam a integração entre órgãos de segurança pública e demais instituições, o desenvolvimento tecnológico aplicado à identificação de pessoas, a participação da sociedade civil na formulação e controle das ações, a criação de sistemas de

informação interoperáveis, a divulgação pública de dados sobre desaparecidos e a capacitação permanente de agentes (art. 4º, incisos I a VI). O espectro de atores previstos é amplo, com representações dos órgãos de segurança pública, direitos humanos, medicina legal, Ministério Público, Defensoria Pública, assistência social e conselhos tutelares (art. 4º, parágrafo único), denotando a complexidade intersetorial do fenômeno.

As obrigações atribuídas aos órgãos de segurança pública incluem o registro imediato do desaparecimento, a comunicação às demais autoridades competentes e a inclusão de dados no CNPD (art. 8º, §§ 1º e 2º), a investigação contínua até a efetiva localização da pessoa (art. 9º) e, mediante autorização judicial, o acesso a dados de localização de aparelhos de telefonia móvel quando houver risco à integridade física (art. 10). O art. 9º é o dispositivo mais relevante para avaliar a negligência estatal nos casos em que os inquéritos são arquivados precocemente.

Ainda, a Lei atribui às instituições de saúde e assistência social, públicas e privadas, a obrigação de comunicar às autoridades o ingresso de pessoas sem identificação em suas dependências (art. 11)¹⁷, e prevê a emissão de alertas urgentes sobre desaparecimento de crianças e adolescentes com risco à integridade física (art. 12), sistema que hoje opera como o Alerta Amber, detalhado no item 3. 2. 3.

A Lei alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente para ampliar as restrições a viagens de menores de dezesseis anos desacompanhados (art. 14), bem como determinou que o poder público implemente programas de atendimento psicossocial às famílias de pessoas desaparecidas (art. 15). O Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos, criado pela Lei nº 12.127/2009, foi incorporado ao CNPD (art. 16), e foi estabelecido como canal de recebimento de denúncias o Disque 100 (art. 17, parágrafo único), complementado pelos números 197 (Polícia Civil) e 181 (Disque-Denúncia), com a diretriz expressa de que não é necessário aguardar qualquer prazo para efetuar a notificação¹⁸.

O Decreto nº 10.622, de 9 de fevereiro de 2021, regulamentou a Lei nº 13.812/2019, designando a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) do MJSP como autoridade central federal (art. 3º), responsável por definir diretrizes, coordenar a cooperação operacional entre órgãos de segurança pública, articular-se com as autoridades centrais estaduais e implementar o CNPD (art. 4º, incisos I a VIII). Na mesma norma, atribuiu-se ao MDHC a

¹⁷ Sobre a disposição do art. 11 da Lei nº 13.812/2019, ver a publicação “Como SUS e SUAS podem solicitar a identificação de uma pessoa com identidade desconhecida?” (BRASIL, 2025).

¹⁸ Conforme orienta a cartilha “O que fazer quando alguém desaparece?” (BRASIL, 2025b).

competência de receber notificações de desaparecimento de crianças e adolescentes encaminhadas pelo Disque 100 (art. 4º, parágrafo único).

Também se instituiu o Comitê Gestor da PNBPD (art. 6º), colegiado composto por representantes do MJSP, do MDHC, do Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome (MDS), do Ministério da Saúde (MS), da perícia técnico-científica, do Poder Judiciário, do Ministério Público, da Defensoria Pública, dos conselhos tutelares, dos conselhos de direitos humanos e de um especialista indicado pelo MDHC (art. 8º, incisos I a XI), com coordenação alternada a pasta de direitos humanos e a de justiça e segurança pública a cada doze meses (art. 9º). Suas competências incluem propor políticas públicas, protocolos de atuação e aprimoramentos normativos, elaborar estratégias de avaliação da política e articular a cooperação entre entes federativos e a sociedade civil (art. 7º, incisos I a XIII).

A divisão de responsabilidades entre os dois ministérios — MJSP coordenando segurança pública, perícia forense, sistemas tecnológicos, CNPD, investigação e registro criminal; MDHC coordenando atendimento psicossocial, educação em direitos humanos, registro civil, óbitos e cemitérios (art. 13, §§ 1º e 2º) — reflete a tensão constitutiva da política entre a lógica da segurança pública e a lógica dos direitos humanos, que não foi resolvida institucionalmente e produz efeitos concretos na ausência de enfrentamento ao desaparecimento forçado.

Os Decretos nº 11.341/2023 e 11.348/2023, dispõe, respectivamente, sobre a estrutura regimental do MDHC e do MJSP. Ambos detalham suas atuações em relação a pauta a nível de Secretaria, ainda que as normativas avancem ao nível de detalhe das diretorias.

Na prática, em termos de estrutura orçamentária e de pessoal, bem como de priorização da pauta, o MJSP está em posição mais vantajosa. A Coordenação de Pessoas Desaparecidas está contida na Coordenação-Geral de Políticas de Prevenção à Violência e à Criminalidade, da Diretoria do Sistema Único de Segurança Pública, da Senasp.

Dispõe de uma coordenação específica, com coordenação, ao menos três servidores mobilizados, e equipe de trabalhadores terceirizados. Além disso, dispõe do auxílio de outras áreas do MJSP para operacionalizar o CNPD, bem como de previsão orçamentária específica para a pauta, podendo, inclusive, utilizar recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), com aprovação a ser votada e consignada pelo Conselho Gestor desse Fundo.

Em 2026, o MJSP publicou o Guia de Orientações às ACEs (BRASIL, 2026g) e material específico sobre a atuação de polícias militares e guardas municipais na busca de pessoas desaparecidas (BRASIL, 2026f), iniciativas que representam avanços na padronização

de condutas, mas que não alteram a ausência de protocolo para desaparecimentos forçados no âmbito da política.

3. 2. 2 *Como a política define desaparecimento*

A primeira lacuna identificada por especialistas em relação à PNBPD diz respeito ao fato de o texto normativo ser excessivamente vago ao não diferenciar os tipos de desaparecimento. A amplitude intencional dessa definição, que não estabelece recortes etários, raciais, de gênero ou causais como condição para o início das ações de busca, representa um avanço formal em relação ao vazio normativo anterior, mas produz, na prática, um apagamento ativo.

Ao tratar todos os desaparecimentos como equivalentes, independentemente de sua causa, a lei impossibilita respostas diferenciadas e adequadas a cada tipo, o que demonstra que o Brasil ainda carece de uma definição que reduza as incertezas em torno do fenômeno. E essa lacuna conceitual se manifesta no plano jurídico, nas práticas cotidianas de registro, investigação e assistência às famílias (OBDES, 2025, p. 24).

O fenômeno do desaparecimento de pessoas possui múltiplas interfaces — tráfico humano, adoção ilegal, transtornos mentais, trabalho análogo à escravidão, LGBTfobia etc. —, a maioria delas pouco conhecidas e exploradas. Ainda que o conceito de desaparecimento mantenha certa estabilidade semântica, sua aplicação em cenários pouco habituais requer uma abordagem conceitual expandida, que integre as dimensões fenomenológicas, normativas, sociais e estruturais que conformam sua ocorrência.

O uso de diferentes terminologias para o mesmo fenômeno entre entes federativos, órgãos do sistema de justiça, de saúde, de assistência social e de segurança pública não afeta apenas as pesquisas, como compromete a efetividade das redes de busca e o acolhimento humanizado das famílias.

Esse desacordo conceitual tem consequências diretas sobre a confiabilidade dos dados disponíveis. A conceituação abrangente do art. 2º, aliada à falta de comunicação efetiva entre os setores responsáveis e o desafio de superar a subnotificação, produz bancos de dados fragmentados, desatualizados e frequentemente incompatíveis entre si.

Essa imprecisão conceitual tem raízes históricas. No vocabulário jurídico, segundo as definições legais vigentes no Brasil até 1991, as categorias operadas eram as do desaparecido e do *ausente*.

A figura do desaparecido se referia àquela cuja morte é certa, embora o corpo não tenha sido encontrado: falar em desaparecido muitas vezes significava indicá-lo como morto.

De acordo com Dijaci Oliveira (2007), o uso comum desta definição, de certa forma, destrói as expectativas de todas as famílias que buscam notícias de seus entes desaparecidos, uma vez que buscam, sobretudo, pessoas vivas.

Por outro lado, para os que supostamente estavam vivos, o sistema jurídico criou a categoria ausente, para designar aqueles casos que não se tem certeza da morte nem razões pelo desaparecimento. Destaca-se que o uso diferencial desses termos foi resultado de uma preocupação da legislação com a administração e transferência de bens, o que não necessariamente exige uma ação rápida na investigação do paradeiro da pessoa desaparecida.

O Relatório de 2025 do Observatório do Desaparecimento de Pessoas no Brasil (ObDes)¹⁹ traz que

[...] este foi um problema significativo para a construção da pesquisa. Encontramos diferenças nos dados divulgados nos relatórios do MJSP e do Fórum de Segurança Pública, por exemplo. No mesmo sentido, tivemos dados informados por Lei de Acesso à Informação dirigido às Secretarias de Segurança Pública dos estados que diferiam dos dados fornecidos através de ofícios encaminhados pelo MDHC (OBDES, 2025, p. 30).

Soma-se a isso, como mencionado, um cenário crônico de subnotificação, impulsionado por fatores como o medo de represálias, a naturalização da ausência — sobretudo entre populações vulnerabilizadas, como moradores de periferias urbanas. Esse receio ocorre tanto em relação a pessoas e grupos privados supostamente envolvidos com o desaparecimento, mas também em relação ao Estado, que estigmatiza familiares que lutam por seus direitos provocando a máquina estatal e apontando suas fragilidades.

Marcelo Neumann (2010) trabalhou com ênfase no desaparecimento de crianças e adolescentes. Em sua pesquisa, argumentou que uma das faces mais perversas da falta de políticas sociais em torno da questão do desaparecimento se expressa no alto índice de subnotificação do país em relação aos dados sobre pessoas desaparecidas, especialmente crianças e adolescentes.

Há casos que até chegam aos serviços de proteção social, como os conselhos tutelares, mas por serem considerados “problemas de família” não são encaminhados aos sistemas formais de notificação. Somado a essa questão, familiares de desaparecidos ainda enfrentam, no interior das delegacias, a cultura das 24 ou 48 horas para abertura do Boletim de Ocorrência,

¹⁹ O Observatório do Desaparecimento de Pessoas no Brasil tem sua sede na Universidade de Brasília (UnB) e reúne pesquisadores das áreas de antropologia, direito, ciência política, sociologia, economia e estatística. Assim foi possível um olhar interdisciplinar e mais amplo da ocorrência do desaparecimento. As pesquisas buscaram articular, de forma integrada e colaborativa, diferentes atores sociais envolvidos nas múltiplas dimensões do desaparecimento de pessoas (OBDES, 2025).

embora a Lei nº 11.259/2005, que alterou o art. 208 do Estatuto da Criança e do Adolescente, determine a investigação policial imediata do desaparecimento para esse público. Tais problemas acentuam a desestimulação das notificações e o descrédito da população com o Estado (NEUMANN, 2010).

Reconhecendo internamente a insuficiência da definição legal, o MJSP publicou, em 2023, o “Caderno Temático de Referência” (BRASIL, 2023c) sobre busca e investigação de pessoas desaparecidas, que introduziu uma tipologia operacional. O documento organiza o desaparecimento em dois grupos principais: os desaparecimentos não criminosos, subdivididos em voluntários e involuntários, e os desaparecimentos criminosos, subdivididos em criminosos propriamente ditos e forçados ou políticos.

Os primeiros abrangem as situações em que não há atuação deliberada de terceiros, como a ausência por vontade própria da pessoa ou por eventos alheios à sua vontade, como acidentes, problemas de saúde mental ou desastres. Os segundos congregam os casos em que há intervenção de um ou mais agentes, seja por crime comum — sequestro, feminicídio, tráfico de pessoas, trabalho análogo à escravidão — seja por ação do Estado ou de quem atue com sua aquiescência, nos termos da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, ratificada pelo Brasil (BRASIL, 2016; 2023c).

Essa tipologia representa um avanço em relação à definição legal, ao reconhecer que categorizar adequadamente um caso é condição para formular hipóteses de investigação. O próprio Caderno adverte, contudo, que as categorias são propositalmente amplas, servem apenas como norteadores precários no momento inicial do processo investigativo e não constituem consenso entre as instituições que trabalham com o tema (BRASIL, 2023c).

A advertência é reveladora. O principal instrumento de orientação operacional da PNBPD reconhece sua própria insuficiência classificatória, mas não a supera.

A classificação binária entre criminoso e não criminoso nubla casos relevantes para o argumento desta tese, que muitas vezes não se enquadram com nitidez nem no grupo dos criminosos comuns nem no dos forçados *stricto sensu*. Além disso, ao colocar o desaparecimento forçado como subcategoria dos desaparecimentos criminosos, o Caderno o trata como exceção num campo dominado pela lógica da segurança pública, quando os dados demonstram que ele é o padrão estrutural para determinadas populações.

A elaboração de tipologias para o desaparecimento de pessoas responde a uma necessidade analítica e política, uma vez que sem categorias distintas, não há como identificar padrões, distribuir recursos ou formular respostas diferenciadas. Por esse motivo, a literatura

especializada tem convergido em duas grandes linhas classificatórias que organizam o fenômeno por ângulos distintos.

A primeira parte da *vontade* ou do *desejo* do sujeito e subdivide o desaparecimento em voluntário, involuntário e forçado. O desaparecimento voluntário ocorre quando a pessoa se afasta por iniciativa própria; o involuntário é provocado por evento ou condição sobre o qual o sujeito não tem controle — tráfico de pessoas, acidente, transtorno mental, sequestro.

O desaparecimento forçado resulta da coação do desaparecido por agentes do Estado ou por organizações que atuam com sua permissão, apoio ou tolerância, caracterizando-se pela recusa em fornecer informações sobre o paradeiro da vítima, impossibilitando sua localização. Esse tipo ocorre tanto em situações de exceção, por exemplo ditaduras, guerras civis, intervenções militares, quanto em contextos de normalidade democrática formal, nos quais existem zonas em permanente condição de exceção, como regiões periféricas submetidas ao poder de forças policiais, milícias e facções criminosas.

A segunda considera a *motivação* e a *dimensão* do desaparecimento, distinguindo três modalidades: política, civil e administrativa. O desaparecimento político diz respeito à prisão, detenção ou sequestro de pessoas pelo Estado ou por organizações políticas por razões ideológicas, que, no Brasil, está historicamente associado ao destino de militantes e opositores durante a ditadura civil-empresarial-militar.

O desaparecimento civil, conceito desenvolvido por Oliveira (2007), caracteriza a pessoa que sai de um ambiente de convivência familiar sem anunciar qualquer desejo de partida permanente e jamais retorna, sem motivo aparente, sem vestígios. O desaparecimento administrativo se refere à utilização da própria burocracia estatal para fazer desaparecer pessoas dentro de um sistema institucional organizado, por meio do não preenchimento de dados, do não arquivamento ou da perda deliberada de informações ao longo do processo, merecendo destaque quando praticado no interior de equipamentos públicos responsáveis pela gestão cadastrada, como perícias, IMLs, cemitérios e unidades prisionais.

Essas categorias, como advertem os pesquisadores envolvidos em sua elaboração, não são mutuamente excludentes nem pacificamente aceitas, e, no decorrer da realização de pesquisas empíricas, observou-se que elas se misturam com frequência. Aliás, qualquer que seja o tipo, como já mencionado, o desaparecimento é sempre um fenômeno político (ALMEIDA, S., 2021; FRANCO, 2021), porque envolve relações de poder, distribuição desigual do luto e decisões sobre quais vidas merecem ser buscadas.

A proposta mais recente do ObDes (2025) revisou e ampliou essa tipologia, condensando seis categorias: forçado, involuntário, voluntário, administrativo, estratégico e

político. A principal inovação conceitual é o desaparecimento estratégico (PINTO; COSTA, 2025), que designa a situação em que a pessoa desaparece por vontade própria como resposta a contextos de violência extrema, nos quais a preservação da vida só é possível mediante o rompimento de vínculos formais, sociais e territoriais.

Distingue-se do desaparecimento voluntário porque a decisão é atravessada por fatores estruturais e conjunturais, e pelo medo, coerção, constrangimento, configurando uma estratégia de sobrevivência, não um exercício pleno de autonomia. Para os fins desta tese, o que essa categoria evidencia não é apenas um vazio conceitual, mas uma contradição estrutural da PNBPD: ao partir do pressuposto de que todo desaparecimento configura situação de violação e demanda busca ativa, sem diferenciar proteção de perseguição, a política pode ser acionada por maridos abusivos para localizar mulheres que fugiram da violência doméstica, por organizações criminosas para rastrear delatores, ou por qualquer agente interessado em reverter uma ausência que era, para a vítima, condição de sobrevivência (PINTO; COSTA, 2025).

O desaparecimento, enquanto fenômeno multifacetado, desafia classificações simplistas. Frequentemente, os casos são erroneamente interpretados como fuga, sequestro, feminicídio, execução ou inumação não identificada, denominações essas que integram uma “gramática da incerteza” (FERREIRA, 2011), marcada por significações moralizantes e excludentes.

Ele não se equipara à morte, embora em muitos casos resulte nela. Tratá-lo como mero registro administrativo impede que se reconheçam seus desdobramentos sociais, emocionais e institucionais, e dificulta a formulação de políticas capazes de enfrentá-lo de modo integral.

Ele é objeto de múltiplos embates entre as instituições, grupos e sujeitos que circulam pelas tramas do fenômeno. Familiares de pessoas desaparecidas, policiais militares e civis, trabalhadores de ONGs e gestores governamentais constituem os principais atores nos embates pelo poder de definir como e por quem deve ser gerido o desaparecimento de pessoas. Nesse sentido, certo jogo de (des)responsabilizações cruzadas é produzido na disputa pela demarcação de múltiplas ausências e pela definição de faltas e faltosos (FERREIRA, 2011).

Embora seja possível identificar um sistema de acusação mútua entre os encarregados ora pela ocorrência e pelo dever de prevenir, ora pela não resolução dos casos, é na falta de precisão acerca das diretrizes e definições para o enfrentamento de desaparecimento de pessoas que esses agentes partem de um lugar comum: um vazio plural (ARAÚJO; GOMES, 2023, p. 23).

Essa imprecisão pode ser observada na convivência simultânea de diferentes casos de desaparecimento encontrados na mesma “gaveta dos arquivos” (FERREIRA, 2011, p. 22) das

delegacias brasileiras. Casos ligados à fuga do lar em virtude de conflitos e violência intrafamiliar, a condições psiquiátricas e psicológicas ou até mesmo às ocorrências que podem estar atreladas, ainda que eventualmente e virtualmente, a componentes criminais como homicídio, sequestro e ocultação ou destruição de cadáver, acabam por constituir algumas circunstâncias englobadas numa mesma forma de registro.

O que chama a atenção nessa “coleção” de casos é que, de modo geral, as ocorrências não possuem componentes especificamente criminais, constituindo nos termos de Mota (1995 apud FERREIRA, 2011), “casos sociais”, cuja especificidade, entretanto, é que componentes criminais eventualmente se fazem presentes, não podendo ser excluídos *a priori*.

Enquadrar-se-iam nesses casos as questões e conflitos que escapam às definições jurídicas utilizadas no cotidiano das delegacias, e sua afluência a essas repartições policiais reflete a carência experimentada pela população. Por falta de acesso a outros recursos institucionais, o segmento pobre da população levaria problemas das mais diversas naturezas às delegacias, demandando que seus funcionários exerçam funções de mediação e resolução de conflitos diante de acontecimentos desprovidos de componentes criminais (FERREIRA, 2011, p. 256)

O desafio que a gestão dos casos de desaparecimento impõe parece ser o da demarcação, para todos os envolvidos, da fronteira entre a ação pública, que compreenderia esses conflitos como crime, e as semiprivadas, do âmbito familiar (FERREIRA, 2011). Essa tentativa de separação orienta a mítica do senso comum, que costuma associar o fenômeno do desaparecimento com o período da ditadura civil-empresarial-militar, ou seja, com algo do passado, ou então com problema familiar, ou seja, de ordem privada. Em nenhum desses casos caberia às instituições de segurança pública intervir ou atuar na solução desse problema.

Reforço que a PNBPD herdou e reproduziu institucionalmente essa vagueza. Ao definir o desaparecimento como fenômeno sem causa relevante, e ao tratar o desaparecimento forçado como subcategoria residual dos crimes comuns, a política tanto deixa de nomear uma prática sistemática de violência de Estado, como a torna invisível dentro do próprio aparato que deveria registrá-la.

O que Ferreira (2011) observou nas delegacias — casos sociais e casos criminais convivendo na mesma gaveta, sem distinção e sem protocolo — é exatamente o que a PNBPD reproduz em escala nacional. A indistinção não é uma lacuna a ser preenchida por aprimoramento técnico; é o modo como a política funciona.

3. 2. 3 Os instrumentos da política: CNPD, SINALID e sistemas de busca

O CNPD foi criado pela Lei nº 13.812/2019 e previu a formação de um sistema unificado de informações sobre desaparecimentos em todo o território brasileiro. O Cadastro tem como objetivo reunir e cruzar dados provenientes de diferentes fontes — boletins de ocorrência, registros civis, bancos de perfis genéticos e não genéticos — a fim de subsidiar investigações e fortalecer as ações de busca e identificação de pessoas (OBDES, 2025).

Sua atual interface foi disponibilizada aos usuários pela primeira vez em agosto de 2025, momento do seu lançamento oficial, com a presença de autoridades estaduais e familiares de pessoas desaparecidas. Na ocasião, o governo federal anunciou a integração inicial de 86 mil registros de desaparecimento provenientes das polícias civis, dos quais 28,5 mil pessoas haviam sido localizadas (BRASIL, 2025a).

Na data da disponibilização da informação, o CNPD se encontrava em funcionamento com dados provenientes de 12 unidades da federação – AC, AL, AP, AM, BA, PI, MA, RN, RO, RR, SE e TO - integradas ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (Sinesp)²⁰, por meio do módulo de Procedimentos Policiais Eletrônicos (PPE)²¹. A

²⁰ O Sinesp é uma plataforma de informações integradas, que possibilita consultas operacionais, investigativas e estratégicas sobre segurança pública, implementado em parceria com os entes federados. Ele foi criado através pela Lei 12.681, de 04 de julho de 2012 e, com a publicação da Lei 13.675, de 11 de junho de 2018, o Sinesp firmou-se como um dos meios e instrumentos para a implementação da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) instituindo-se o Sistema Único de Segurança Pública (Susp).

Ficou a cargo do Ministério da Justiça e da Segurança Pública, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), disponibilizar sistema padronizado, informatizado e seguro que permita o intercâmbio de informações entre os integrantes do Susp; auditar periodicamente a infraestrutura tecnológica e a segurança dos processos, redes e sistemas e estabelecer cronograma para adequação dos integrantes do Susp às normas e procedimentos de funcionamento do Sistema. Para alcançar esse objetivo foram desenvolvidas diversas soluções que estão sendo disponibilizadas aos estados, com implantação e treinamento. Apresentado em diferentes formatos de soluções de Tecnologia da Informação, O Sinesp oferece ainda a solução que permite o armazenamento e a auditoria sobre os acessos, consultas, inserções e modificações de dados realizadas pelos usuários, além de incorporar os objetivos de segurança fundamentais (confidencialidade, integridade, disponibilidade, autenticidade e não repúdio) para dados, informações e serviços computacionais. (BRASIL, 2018).

²¹ O Sinesp PPE - Procedimentos Policiais Eletrônicos é uma solução disponibilizada pela Senasp/MJSP às Unidades da Federação que permitem o registro de ocorrências, despacho homologatório e a lavratura de procedimentos de polícia (TCO, BOC, IP, APF, AIAI e AAFAI), além de fornecer recursos que permitem a gestão cartorária e compartilhamento/uso de dados e informações registrados pelos entes federados participantes. Ele foi desenvolvido com o objetivo de estabelecer um padrão nacional para os registros de ocorrências e procedimentos policiais, sendo fornecido gratuitamente às Unidades da Federação.

O sistema subsidia a gestão dos recursos humanos, materiais, investigativos e de inteligência dos atores da Segurança Pública, com o registro das informações destinadas às Polícias Estaduais, auxílio na identificação dos fenômenos criminais, dos indicadores relacionados aos perfis dos autores, testemunhas e ofendidos, entre outros. Além do armazenamento das informações, a ferramenta visa a implantação de procedimento exclusivamente eletrônico em todas as fases, com a substituição da utilização de papel, em sintonia com a economicidade e com as normas ambientais

A Senasp estimula a substituição das soluções atualmente em uso, a fim de que o Sinesp PPE se torne uma solução nacional que permita o fornecimento e o consumo de dados e informações entre os seus integrantes, simplificando o processo de envio de dados ao Governo Federal e desonerando os entes no que concerne a

ferramenta está disponibilizada a todos os profissionais de segurança pública com acesso ao Sinesp – integrantes da Polícia Federal (PF), da Polícia Rodoviária Federal (PRF), polícias civis, polícias militares, polícias penais, polícias legislativas e guardas municipais, observados os respectivos perfis de acesso. (BRASIL, 2026c).

O art. 5º da Lei nº 13.812/2019 dispõe sobre o formato do CNPD, devendo conter um banco de informações públicas, de livre acesso por meio da internet, com informações acerca das características físicas das pessoas desaparecidas, fotos e outras informações úteis para sua identificação sempre que não houver risco para a vida da pessoa desaparecida (inciso I); um banco de informações sigilosas, destinado aos órgãos de segurança pública, com registros padronizados de cada ocorrência e com o número do boletim de ocorrência, que deverá ser o mesmo do inquérito policial, bem como informações acerca das características físicas das pessoas desaparecidas, fotos, contatos dos familiares ou responsáveis pela inclusão dos dados da pessoa desaparecida no cadastro e qualquer outra informação relevante para sua pronta localização (inciso II); e um banco de informações sigilosas, destinado aos órgãos de segurança pública, que conterá informações genéticas e não genéticas das pessoas desaparecidas e de seus familiares, destinado exclusivamente a encontrar e a identificar a pessoa desaparecida (inciso III).

Essas características foram adotadas no CNPD de modo escalonado em relação ao acesso às informações, conforme o perfil do usuário. Assim, no acesso público, a população em geral pode consultar informações básicas por meio do painel público, com visualização dos registros de pessoas desaparecidas em formato de *cards*.

No acesso restrito (não investigativo), os profissionais de segurança que não integram órgãos de polícia judiciária e de caráter investigativo possuem acesso à listagem de pessoas desaparecidas e localizadas, enquanto no acesso ampliado (investigativo), servidores das polícias de natureza investigativa – PF e polícias civis – possuem acesso integral aos dados constantes do Cadastro, já que esse nível de disponibilização de informação visa subsidiar atividades de investigação e localização de pessoas desaparecidas. Este terceiro nível contempla a coleta de amostras genéticas (DNA) de familiares de pessoas desaparecidas ou de corpos não identificados e o registro de dados “não genéticos” — como imagens, digitais, impressões,

sustentação e evoluções de soluções proprietárias, além de ampliar a qualidade dos dados utilizados em processos investigativos e de inteligência policial.

Atualmente, o Sinesp PPE conta com 41.024 usuários ativos e está em uso por 3.545 unidades operacionais distribuídas em quatorze estados. Os estados são: AC, AL, AP, AM, BA, MA, PI, RN, RO, RR, SE, TO, CE e PA, além da Polícia Legislativa da Câmara dos Deputados e da Polícia Legislativa Federal do Senado (BRASIL, 2019b).

dados biométricos ou outros que não envolvem DNA — para identificação ou cruzamento de dados (OBDES, 2025).

Em relação ao que preceitua o art. 4º, inciso IV, da Lei nº 13.812/2019, o CNPD está integrado a sistemas que viabilizam a transferência e o compartilhamento de dados no âmbito nacional. Especificamente, consome dados dos registros de ocorrência armazenados no Banco Nacional de Boletins de Ocorrência (BNBO), disponibilizados ao Sinesp por meio do Sistema Integração²².

De acordo com o MJSP (BRASIL, 2026c), o Sistema Integração recebe dados provenientes de todas as UFs, o que permite afirmar que, ainda de forma indireta, o CNPD se encontra integrado aos diversos sistemas estaduais de registros de ocorrências, inclusive aqueles distintos do PPE (BRASIL, 2019b), o que contribui para a padronização, compartilhamento e ampla disseminação das informações, em observância ao dispositivo legal mencionado.

De acordo com o Relatório de 2025 do ObDes, o Cadastro ainda enfrenta limitações estruturais. Até o final de 2025, apenas as 12 UFs mencionadas haviam aderido formalmente ao CNPD e iniciado a alimentação regular de dados, o que restringe a abrangência nacional.

A persistente fragmentação dos bancos estaduais de desaparecidos, a ausência de integração com sistemas de assistência social e a falta de protocolos uniformes de atualização dificultam o alcance dos objetivos propostos pela Lei nº 13.812/2019. Há, aqui, uma divergência importante entre a leitura crítica de pesquisadores externos e a avaliação interna do MJSP sobre a capacidade de integração de informações. Seu lançamento foi recebido como marco simbólico por familiares e organizações da sociedade civil, mas o desafio principal permanece sendo sua efetiva integração entre os entes federativos.

Ainda no âmbito dos sistemas operados pelo governo federal, o Programa Alerta Amber é um sistema de difusão urgente de informações sobre casos de sequestro de crianças,

²² Criado com o intuito de coletar, reunir e disponibilizar dados e serviços relacionados à segurança pública, o Integração é responsável por reunir as informações essenciais de segurança pública entre as soluções Sinesp, estados brasileiros e entes cooperados à Senasp, tudo isso com base nos boletins de ocorrência dos estados integrados ao sistema.

A solução reúne dados de diversos sistemas, como registro de ocorrências/atendimento dos órgãos de segurança pública, além de bases federais como o Banco Nacional de Mandados de Prisão (BNMP/CNJ) e a Base Nacional de Veículos do Denatran, objetivando a consolidação de uma base de dados nacional de segurança pública. Até o dia 19 de junho de 2019, 26 unidades federativas já estavam completamente integradas, com exceção do Rio de Janeiro (já em tratativa), contabilizando mais de 11 milhões de boletins de ocorrência recebidos, desde o início de operação do sistema. Esses dados integrados servirão aos órgãos de segurança que, através de ferramentas de inteligência de negócio, poderão analisá-los e interpretá-los, possibilitando a adoção de políticas públicas mais assertivas e a otimização de recursos (BRASIL, 2019c).

criado originalmente nos Estados Unidos, em 1996, e posteriormente adaptado ao contexto brasileiro. Seu objetivo é mobilizar rapidamente a sociedade para auxiliar na localização da vítima, ampliando as chances de sucesso nas primeiras horas após o desaparecimento. O nome “Amber” homenageia Amber Hagerman, uma criança sequestrada e assassinada no Texas, cujo caso impulsionou a criação do modelo norte-americano.

No Brasil, o sistema foi implementado em 30 de agosto de 2023, a partir de um acordo de cooperação técnica entre o MJSP — por meio do Laboratório de Operações Cibernéticas (Ciberlab) — e a empresa Meta, responsável pelas plataformas *Facebook* e *Instagram*. A iniciativa começou de forma piloto nos estados de MG, CE e no DF, com previsão de expansão por adesão voluntária dos demais estados. Em menos de um ano, o programa foi ampliado para 26 UFs, restando apenas a formalização da adesão de São Paulo (OBDES, 2025).

O sistema brasileiro enfrenta limitações estruturais relevantes, uma vez que seu alcance depende das redes sociais da Meta, excluindo parcela expressiva da população, diferenciando-se da versão estadunidense, que opera com rede multicanal abrangendo rádio, televisão, painéis eletrônicos e notificações em celulares. Alguns estados criaram sistemas complementares — como o Alerta Pri²³, no Rio de Janeiro, o Sistema Clara no Piauí e o ARPAM no Amazonas — para ampliar a capilaridade e integração com mídias locais, o que evidencia que a solução nacional não foi suficiente (OBDES, 2025).

Ainda se tratando dos sistemas de busca, somando-se as iniciativas legalmente previstas no âmbito da PNBPD, o SINALID foi institucionalizado em 2017, pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), com o propósito de integrar, em âmbito nacional, dados de pessoas desaparecidas, corpos não identificados e restos mortais sob a guarda de diferentes instituições públicas — como Ministérios Públicos, polícias civis, IMLs e SVOs. Trata-se de uma ferramenta que unifica e cruza informações de diversos bancos de dados, permitindo o acompanhamento das investigações e a correlação entre registros de desaparecimento e de identificação post mortem. (CNMP, [s. d.]).

A partir do SINALID, os Ministérios Públicos estaduais desenvolveram os Programas de Localização e Identificação de Desaparecidos (PLIDs), núcleos técnicos que integram boletins de ocorrência, registros de óbitos, exames de DNA, laudos periciais e denúncias

²³ O Alerta Pri foi criado no estado do Rio de Janeiro, em homenagem a Priscila Belfort, desaparecida em 2004, e serve como modelo para propostas de expansão nacional. Seu funcionamento baseia-se no envio de mensagens SMS em massa para celulares cadastrados, informando dados essenciais sobre pessoas desaparecidas. Além de crianças e adolescentes, o sistema contempla idosos e pessoas com deficiência, configurando uma iniciativa pioneira de caráter mais amplo. Atualmente, tramita no Congresso o PL 3543/2025, que busca instituir o Alerta Pri em nível nacional, integrando-se a outros mecanismos de busca rápida (OBDES, 2025).

familiares, promovendo em vários estados campanhas públicas e protocolos de atendimento (CNMP, [s. d.]; OBDES, 2025).

O CNPD, o Alerta Amber e o SINALID compartilham uma lógica que revela os limites estruturais da política: são instrumentos concebidos para responder a ausências, não para investigar as causas que as produzem. Pressupõem um Estado neutro que busca, identifica e alerta, e não um Estado que desaparece, que tolera o desaparecimento ou que classifica as mortes produzidas por seus agentes como fatos atípicos sem materialidade criminal.

Nenhum desses sistemas foi desenhado para registrar desaparecimentos forçados praticados por policiais, milícias ou facções que operam com aquiescência estatal, nem para cruzar dados de desaparecimentos com dados de intervenções letais. O que a política implementou, portanto, são ferramentas sofisticadas para gerir o problema tal como o define — um problema de localização e identificação — e não o problema tal como ele existe — uma prática sistemática de violência que o Estado produz, encobre e recusa nomear. É sobre esses silêncios e sobre a continuidade que a política não rompe que o capítulo seguinte se debruça.

CAPÍTULO 4. OS SILÊNCIOS DA PNBPD E A CONTINUIDADE QUE A POLÍTICA NÃO ROMPE

Os capítulos anteriores reconstruíram, peça por peça, a arquitetura da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas (PNBPD): seus marcos legais, no Capítulo 3, a chave conceitual da necrogovernamentalidade, no Capítulo 2, e a trajetória histórica de hierarquização de vítimas que a antecede, no Capítulo 1. Reunidas essas peças, questiona-se o que essa política, tomada como um todo, deixa sistematicamente de nomear. Identificado esse *não dito*, resta indagar se ele é falha de desenho, corrigível por aperfeiçoamento técnico, ou se é a forma que o modo de agir do Estado brasileiro sempre assumiu diante do desaparecimento de determinadas vidas.

Este capítulo responde a essas duas perguntas por meio de dois movimentos complementares. O primeiro, desenvolvido na seção 4. 1, é sincrônico, uma vez que toma a PNBPD tal como ela hoje se apresenta — seus textos normativos, seus instrumentos infralegais, seus dados — para mapear o que nela não é dito. O segundo, desenvolvido na seção 4. 2, é diacrônico, na medida que desloca a perspectiva de observação ao longo do tempo, e demonstra que os silêncios que estruturam a PNBPD hoje, que é uma política vigente, de alcance contemporâneo, repetem os silêncios de instrumentos normativos anteriores, confirmando um padrão histórico de reconhecimento seletivo, e não uma anomalia de gestão recente..

Essa dinâmica demonstra que o silêncio normativo e a continuidade histórica se explicam mutuamente: a PNBPD só consegue se manter alheia a determinadas questões porque já havia, antes dela, um Estado apto a agir desse modo. Explicitar esse jogo é o objetivo das seções que seguem.

4. 1 Os silêncios da PNBPD: o que a política não nomeia

A Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas (PNDB) não nasce num vácuo. Ela é herdeira de uma arquitetura normativa, institucional e informacional que já existia antes dela, e que determina o que a política pode e o que ela recusa nomear.

Três elementos estruturam essa arquitetura: a ausência de violência de Estado como categoria nos documentos fundadores da política (4. 1. 1), a seletividade com que a política alcança as vítimas, tratando o perfil negro, jovem e periférico como dado estatístico a ser gerenciado, não como sujeito de direito cuja vulnerabilidade foi historicamente produzida (4.

1. 2), e a despolitização do fenômeno como racionalidade, que protege o Estado de responsabilização e converte os familiares das vítimas em demandantes de serviço (4. 1. 3).

Esses silêncios são interdependentes e compõem, juntos, um modo de operar que a necrogovernamentalidade já descreveu para outros contextos: o de fazer desaparecer apenas corpos e a própria legibilidade política da violência que os apagou. É essa chave analítica que orienta o exame dos três elementos a seguir.

4. 1. 1 A violência de Estado ausente dos documentos normativos

Conforme já apresentamos, a Lei nº 13.812/2019, que institui a PNBPD, define pessoa desaparecida em termos bastante amplos - todo ser humano cujo paradeiro é desconhecido, não importando a causa de seu desaparecimento (art. 2º, inciso I). Em nenhum de seus artigos, tampouco no Decreto nº 10.622/2021, que a regulamenta, aparece qualquer menção aos agentes promotores do desaparecimento, menos ainda à violência de Estado, ou até a violência institucional, seja nos termos da Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas (OEA, 1994), da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (UN, 2006; BRASIL, 2016) ou desta tese.

A política nasce, assim, juridicamente alheia a essa possibilidade. O desaparecimento é tratado como evento a ser respondido, ou seja, registrado, investigado, comunicado, e nunca como ato potencialmente cometido pelo próprio aparato cuja incumbência é preveni-lo e combatê-lo.

Apenas no Decreto, no art. 7º, que versa sobre as competências do Comitê Gestor, há margem normativa para tratar do tema. Seu inciso IV autoriza o órgão colegiado a “apresentar propostas de edição e de alteração de atos legislativos e normativos relativos à temática de pessoas desaparecidas”, e o art. 13, §§3º e 4º, permite que ele estabeleça novas áreas de atuação ou institua grupos de trabalho por iniciativa própria.

Essa margem, contudo, nunca foi acionada ao ponto de se converter, por exemplo, na instituição de um GT específico sobre o tema. É uma faculdade normativa que existe no papel e não se converteu em ação.

No plano infralegal, no “Caderno Temático de Referência” (BRASIL, 2023c), publicado pelo MJSP, e já analisado no Capítulo 3, a possibilidade de autoria estatal aparece. É, contudo, referenciada como uma subcategoria residual dentro de uma classificação binária entre desaparecimentos criminosos e não criminosos, não como um eixo organizador da política.

É importante frisar que mesmo essa categorização “oficial” não é um consenso entre as instituições que trabalham com o tema. Na atividade cotidiana dos órgãos de segurança pública, observa-se que inúmeros casos de desaparecimento são frequentemente enquadrados de forma genérica como fugas ou abandono de lar, especialmente quando envolvem adolescentes, mulheres e pessoas em situação de vulnerabilidade social.

Essa prática informal, que se sobrepõe à própria tipologia do Caderno (BRASIL, 2023c), minimiza a gravidade do fato, atrasa o início das investigações e reduz o engajamento institucional necessário para uma busca efetiva. O descompasso também tem efeitos concretos sobre a produção de conhecimento e de responsabilização.

Além disso, a ausência de tipificação impede que o Estado produza dados minimamente consistentes, pois o desaparecimento forçado acaba absorvido por figuras penais já existentes — sequestro, tráfico de pessoas, cárcere privado, ocultação de cadáver etc. — ou mesmo pelo próprio desaparecimento em sentido amplo. A diluição do fenômeno invisibiliza situações que não se enquadram integralmente em nenhum dos crimes existentes.

A identificação do desaparecimento forçado como prática de sequestro, assassinato e ocultação ou destruição de corpos envolvendo, direta ou indiretamente, agentes do Estado simplesmente não existe nos dados. Ele não é discriminado nos registros de ocorrência produzidos pelas polícias civis, que constituem a base do CNPD.

O que temos, portanto, são dados gerais, sobre todo e qualquer tipo de desaparecimento. A partir da inferência sustentada pela convergência entre a ausência de discriminação nos registros oficiais e o padrão correlacional já apresentado no Capítulo 3 — a queda dos homicídios acompanhada do crescimento dos desaparecimentos nos mesmos territórios e sobre os mesmos perfis de vítima — podemos dizer que o número de desaparecimentos forçados se encontra *desaparecido* dentro do número de desaparecidos.

Como não há investigação, não há conclusão de investigação, e muito menos oferecimento de denúncia contra os autores: fica-se num limbo informacional em que, como dizem Alves e Alves (2023, p. 80), “um não dado serve para nada”. Esse problema, portanto, compromete a articulação entre os sistemas de segurança, justiça, direitos humanos, assistência social, saúde, perpetuando a subnotificação e mantendo o desaparecimento tratado como evento isolado, não como problema estrutural de violação de direitos (OBDES, 2025).

A não definição dos desaparecimentos forçados enquanto crime tipificado pela legislação foi utilizada por dentro do fazer da estrutura de segurança pública de tal maneira que as informações acobertam práticas, interesses, estruturas de poder e projeções políticas diretamente vinculadas à existência e manutenção dos desaparecimentos forçados (ALVES;

ALVES, 2023, p. 97). Essa captura não se limita ao momento do registro, estendendo-se à própria produção das orientações técnicas que deveriam teoricamente neutralizá-la.

O próprio “Guia de Orientações às Autoridades Centrais Estaduais (ACEs)” (BRASIL, 2026b), figura prevista no Decreto nº 10.622/2021, exemplifica essa afirmação. Embora não seja exigência formal, os representantes máximos da política nas UFs são profissionais de segurança pública, e essa característica moldou o próprio guia, cujo direcionamento se deu majoritariamente no escopo da política voltado a essa área de atuação (BRASIL, 2026b, p. 5).

No que se refere aos dados de pessoas desaparecidas constantes no CNPD, esse sistema está apto a receber e armazenar informações desagregadas por raça ou origem étnica, gênero, faixa etária e território (tais como áreas urbanas – centro ou periferia -, rurais, entre outras). Entretanto, a coleta dessas informações depende do correto preenchimento dos dados pelos profissionais de segurança pública no momento do registro de ocorrência. Dessa forma, a disponibilidade e a qualidade dos dados desagregados do CNPD estão diretamente condicionadas à inserção dessas informações na origem, não sendo realizada, no âmbito do Cadastro, a produção primária desses dados, mas sua consolidação a partir de registros existentes (BRASIL, 2026c).

Os elementos reunidos nesta seção convergem para o seguinte diagnóstico: a Lei nº 13.812/2019 não tipifica; a tipologia infralegal trata a autoria estatal como excepcional e residual; o registro policial não discrimina; e o CNPD não produz o dado que essa ausência de discriminação já inviabilizou na origem. O resultado é o limbo informacional que Alves e Alves (2023) descrevem, uma vez que um *não dado* não serve para reivindicar, responsabilizar ou investigar coisa alguma.

Há, é verdade, tentativas legislativas de preencher essa lacuna, sendo o PL 6240/2013, que será examinado em detalhe na seção 4. 2. 2, a que se encontra mais avançada no que tange à sua tramitação. Entretanto, esse processo inconcluso e imprevisível não altera a constatação do estado presente da PNBPD.

A cadeia de ausências aqui descrita não será sanada com a publicação de uma lei que criminaliza o desaparecimento forçado, como as seções seguintes deste capítulo argumentarão. Estamos diante de um problema mais radical: o modo como a política se blinda de ter que reconhecer a si mesma como parte do problema que administra.

4. 1. 2 Quem a política alcança e quem ela exclui

O desaparecimento de pessoas no Brasil não pode ser compreendido sem examinar as dinâmicas de reprodução do capitalismo, especialmente no que diz respeito à precarização que

atravessa o mundo do trabalho. Em um país marcado por desigualdades profundas, cuja origem reside no modo de produção colonial-escravista, com a escravização de mão de obra negra e indígena, a forma como indivíduos se inserem ou são excluídos das atividades laborais constitui um dos mais fortes determinantes de vulnerabilidade social.

Nos trabalhos sexuais, nas cargas horárias extenuantes e falta de rede de apoio para o cuidado com crianças e idosos, nas oportunidades laborais aparentemente promissoras, que são reveladas como rede de tráfico internacional e trabalho escravo (OBDES, 2025), por exemplo, o desaparecimento é simultaneamente causa e sintoma de violações extremas, nas quais o apagamento da pessoa é condição de funcionamento das economias ilícitas.

O Relatório de 2025 do ObDes chama a atenção para o fato de que a precarização do trabalho além de produzir vulnerabilidades, interfere diretamente na capacidade das instituições de prevenir e responderem a casos de desaparecimento. A ausência de fiscalização sistemática, as falhas na inspeção, o sucateamento de políticas de emprego e renda, e a falta de mecanismos de proteção para trabalhadores em setores de alto risco contribuem para um ambiente em que desaparecimentos se tornam possíveis e, não raras vezes, invisíveis.

O Estado precisa estar atento a esses desdobramentos, pois reconhecer que a vulnerabilidade laboral é um fator decisivo no desaparecimento de pessoas é condição para formular políticas públicas de prevenção, proteção e busca, ou seja, de enfrentamento. Compreender o desaparecimento de pessoas a partir dessa lente amplia o horizonte de análise e revela que muitos casos não resultam de decisões individuais, mas de contextos estruturais que fragilizam corpos, vínculos e trajetórias (OBDES, 2025, p. 11)

A vulnerabilidade laboral é produto da incidência de violências ligadas a aspectos de raça, classe, território. Conforme já apresentamos, a partir de Flauzina (2006) e Mbembe (2018), a produção da morte não se circunscreve à ação direta do sistema penal, estando inscrita nas múltiplas vulnerabilidades construídas em torno do segmento negro, distribuindo paulatinamente doses de morte.

Conforme mencionado, o perfil da pessoa desaparecida coincide com o perfil das pessoas vítimas das MVI e das MDIP. Não é à toa que os desaparecimentos forçados não são objeto prioritário de políticas públicas de segurança: são uma forma da violência que atinge majoritariamente o segmento populacional sobrando, considerado o inimigo interno, cuja legitimidade do luto de seus familiares é sempre questionada a partir da chave do “envolvido com” (CECHETTO; MUNIZ; MONTEIRO, 2018; 2020).

O não enfrentamento dos desaparecimentos forçados pelo Estado brasileiro, ou mesmo iniciativas pontuais e desarticuladas, que não impedem a continuidade dessas violações, está

lado a lado com o modelo de política criminal e de segurança pública adotados, que continua privilegiando o investimento em armamento e policiamento ostensivo, e ignorando que o problema da insegurança e do aumento da criminalidade é mais complexo, e que precisa ser pensado à luz das desigualdades sociais, da produção do empobrecimento de determinados grupos e do racismo, especialmente antinegro.

Dados do Mapa dos Desaparecidos no Brasil, produzido pelo FBSP, 2023, mostram que o perfil da pessoa desaparecida é marcado basicamente por homens (62,8%), adolescentes e jovens (53,5%), negros (54,3%), que desaparecem entre sexta e domingo – o mesmo perfil das vítimas de homicídio. A versão mais recente do Anuário de Segurança Pública (FBSP, 2025) demonstra que a cor dos desaparecidos e das vítimas de homicídios é a mesma: pretos e pardos, existindo, também, correspondência em gênero (homens) e faixa etária (jovens), revelando um padrão altíssimo de sobreposição entre homicídios e desaparecimentos.

Quando registrados pelas instituições do Estado, os casos figuram apenas enquanto ocorrência sem viabilidade investigativa ou são negligenciados enquanto questão criminal. É comum, no decorrer do registro de uma ocorrência de desaparecimento forçado dentro da estrutura policial, que o caso seja tratado imediatamente enquanto ação voluntariosa, associada ao local de moradia e à reputação da pessoa desaparecida, que impacta no olhar, nas hipóteses construídas pelo policial sobre o que teria acontecido em cada situação (ARAÚJO, F., 2014; ALVES; ALVES, 2023).

Ou seja, os casos de desaparecimento são dependentes da interpretação policial mediante as informações fornecidas e sua relação com os envolvidos no registro do caso. A condição familiar, a localidade de moradia, a versão de quem realiza o registro, as suspeitas levantadas pela pessoa que registrou, os fatos antes do desaparecimento, e todo um conjunto de detalhes podem ser reunidos sem que haja garantias de investigação.

Podemos falar em concepções geralmente empregadas nesse momento, sendo que a primeira trata o desaparecido como alguém que evadiu seu círculo social por vontade própria, configurando apenas uma questão de conotação familiar. No segundo, havendo nítidos indícios de um desaparecimento forçado, o registro acaba sendo arquivado sob justificativas que orbitam em torno da debilidade do aparato investigativo e da ausência de provas (ALVES; ALVES, 2023, p. 74).

Em muitos desses casos, a ausência de diligências complementares, a perda de provas ou a descontinuidade das investigações resultam no encerramento prematuro dos procedimentos, ainda que a pessoa desaparecida nunca tenha sido localizada. Essa prática reforça o caráter administrativo e estrutural do desaparecimento, evidenciando que o Estado,

por meio de suas próprias falhas institucionais, produz e reproduz o desaparecimento, transformando a ausência física em uma forma prolongada de exclusão jurídica e social (FERREIRA, 2013).

Ao não garantir a preservação dos registros, a continuidade das investigações e o acesso das famílias à informação, o Estado falha em assegurar direitos fundamentais previstos na própria legislação — entre eles, o direito à verdade, à memória e à dignidade das pessoas desaparecidas e de seus familiares. E a condição de suspeito *a priori* que pesa sobre as populações marginalizadas, notadamente as populações negras (CARNEIRO, 2005), bem como o desinteresse das autoridades policiais e judiciárias em apurar os casos, apresentam-se como uma das facetas mais cruéis da violência e do racismo de Estado.

A pergunta — inquietante em sua aparente simplicidade — nos obriga a confrontar as formas como definimos o desaparecimento de uma pessoa: seria o desaparecimento um fato objetivo, marcado pela ausência física e ruptura de vínculos sociais? Ou sua existência depende de haver alguém que sinta, registre e formalize essa ausência?

Em contextos de desigualdade extrema, essa pergunta evidencia um problema ético e político profundo, que diz respeito a existência social de um desaparecido estar, muitas vezes, condicionada à alguém que o reivindique. Pessoas em situação de rua, migrantes, usuários de instituições psiquiátricas, pessoas sem documentos, pessoas idosas isoladas, vítimas de violência doméstica ou comunidades historicamente marginalizadas — como indígenas, quilombolas, ribeirinhos e habitantes de periferias urbanas — muitas vezes desaparecem sem que haja um registro formal de sua ausência.

Nesses casos, o desaparecimento não é apenas um evento trágico, mas também um sintoma de apagamento social. Desaparecer sem deixar vestígios, sem ninguém que busque, é se tornar invisível diante dos dispositivos estatais de proteção e de memória. Gatti (2017) define esse tipo de invisibilidade como desaparecimento social, ou seja, uma forma contemporânea de desaparecimento que ocorre fora dos contextos de ditadura institucionalizada, mas que mantém com eles uma continuidade estrutural, pois revela os modos como determinadas vidas são tornadas irrepresentáveis, descartáveis ou não reclamadas dentro das dinâmicas sociais e burocráticas do presente.

O desaparecido social é aquele que não deixa vestígios no espaço público e não enseja busca, luto ou memória. Não se trata, portanto, de uma ação repressiva direta do Estado, mas de um processo social e institucional de apagamento.

Tais ausências são sintomas de um tecido social fragmentado, em que a vulnerabilidade se traduz na perda de reconhecimento e na exclusão dos circuitos de

visibilidade e cidadania (DAS, 2020). Trata-se de uma categoria crítica para pensar as ausências contemporâneas — migrantes perdidos em travessias, pessoas em situação de rua, desaparecidos no sistema prisional ou vítimas de violência social — cuja invisibilidade denuncia o enfraquecimento dos vínculos de pertencimento e o desamparo das instituições (OBDES, 2025).

Quando nos voltamos às mães e familiares de vítimas de desaparecimentos forçados, o cenário de desconfiança e depreciação é ainda maior quando se trata de pessoas advindas de territórios periféricos. Favela, pobreza e criminalidade formam um bloco unificado de interpretações e construção de reputações para as especulações policiais sobre os casos de desaparecimento, sugerindo a proximidade pessoal e territorial com as “drogas” e o “tráfico” (ARAÚJO; GOMES, 2023, p. 27).

Essas relações entre polícia, crime e violência produzem “contágios morais” dos quais todos os envolvidos precisam se livrar. Por morarem em territórios de pobreza, familiares de vítimas têm seu pertencimento a uma humanidade comum questionado ou negado, e isso se manifesta na forma violenta como a polícia trata esse grupo, no qual todos são vistos como bandidos, quase bandidos ou coniventes com bandidos (ARAÚJO, F., 2014, p. 152).

A desconfiança em relação às instituições policiais no Brasil desestimula famílias a registrar boletins de ocorrência, sobretudo em comunidades periféricas. No caso do desaparecimento, ainda há a desconfiança do envolvimento de policiais em milícias e grupos de extermínio que usam o desaparecimento como armas de terror, conforme aparece nas pesquisas de F. Araújo (2014) e Adriano Araújo et al. (2023).

Como afirma Ferreira (2011), policiais costumam levantar hipóteses “só de olhar” para explicar desaparecimentos, mesmo antes de qualquer apuração. No caso de homens jovens em favelas, as possibilidades são reduzidas à morte, prisão ou internação, quase sempre vinculadas ao tráfico de drogas, seja por uso, seja por suposta participação. Quando se trata de mulheres desaparecidas, prevalecem suspeitas de prostituição ou de envolvimento afetivo.

Assim, a espacialização do desaparecimento forçado compõe um pacote interpretativo que orienta especulações policiais e cria lacunas na notificação. Este estigma não só revitimiza os familiares já em sofrimento, como obstaculiza o início das investigações.

Além destes fatores, a subnotificação é intensificada, ainda, pela invisibilidade administrativa de pessoas sem documentos civis ou com registros cancelados, o que dificulta a ativação de mecanismos estatais de busca. Esse conjunto de fragilidades compromete a formulação de políticas públicas eficazes, enfraquece os sistemas de alerta e reforça a

negligência histórica do Estado diante de um fenômeno que afeta milhares de famílias brasileiras todos os anos (OBDES, 2025).

Um levantamento do conjunto normativo e infralegal da PNBPD confirma esse diagnóstico. A Lei nº 13.812/2019 e o Decreto nº 10.622/2021 mencionam grupos vulnerabilizados apenas de forma instrumental e pontual: o art. 4º, parágrafo único, da Lei prevê a participação de conselhos de direitos com foco em “segmentos populacionais vulneráveis” na formulação da política, sem detalhar quem são esses segmentos nem como sua vulnerabilidade deveria orientar prioridades de busca; o art. 8º, §2º, remete à sinalização de vulnerabilidade apenas prevista no Estatuto da Criança e do Adolescente; e o art. 12 restringe a divulgação de alertas urgentes — o recurso mais ágil da política — a crianças e adolescentes, deixando de fora adultos negros, periféricos e em situação de rua, justamente o perfil que os dados do FBSP mostram ser maioria entre os desaparecidos.

O “Caderno Temático de Referência” (BRASIL, 2023c), a cartilha de orientação “Como SUS e SUAS podem solicitar a identificação de uma pessoa com identidade desconhecida?” (BRASIL, 2025c) e o guia “O que fazer quando alguém desaparece?” (BRASIL, 2025b) reproduzem o mesmo padrão: tocam na vulnerabilidade de forma superficial, geralmente associada a incapacidade civil (crianças, idosos com transtornos mentais, pessoas com deficiência) e nunca a marcadores estruturais como raça e território. As orientações dirigidas às polícias militares e guardas municipais avançam um pouco nesse aspecto, detalhando elementos de vulnerabilidade social, mas seguem compondo um documento de orientação operacional para abordagem em campo, não um instrumento de política pública que reconheça a seletividade como problema a ser enfrentado estruturalmente.

O MDHC, que coordena justamente as áreas de atendimento psicossocial, óbitos, educação em direitos humanos e aperfeiçoamento normativo da PNBPD, nos termos do art. 13, §1º, do Decreto nº 10.622/2021, não produziu, até o momento, documento próprio que trate especificamente de grupos vulnerabilizados em situação de desaparecimento. Contudo, merecem destaque algumas iniciativas que contaram com a estruturação, coordenação ou participação desse órgão, especialmente durante o período em que estive a frente da pauta.

No âmbito do Comitê Gestor, no segundo semestre de 2024, enquanto coordenadora e representante do MDHC, em parceria com o CICV, provoqueei a realização de diagnósticos participativos com os familiares de pessoas desaparecidas de CE, RJ e SP. O objetivo dessa atividade foi aproximar essas pessoas da feitura da política, uma vez que estavam sem participação com voz e voto no órgão colegiado.

A atividade contou com o envolvimento dos demais membros do Comitê Gestor, que se revezaram para garantir a presença em ao menos um encontro. Foram momentos de escuta qualificada do poder público, com foco nas temáticas coordenadas pelo MDHC e que exigem maior fortalecimento no âmbito da PNBPD.

Os registros desses encontros ensejaram a produção de um documento extremamente detalhado, e que demonstra a questão das vulnerabilidades a partir do relato dos familiares. Contudo, até o momento, não houve a publicação desse material, seja por falta de equipe para revisar, selecionar e diagramar o que será compartilhado, seja pela falta de recursos, seja por outras questões que passam pela avaliação da atual gestão.

Outras iniciativas que contaram com a participação e coordenação do MDHC foi a Estratégia Nacional de Atenção, Apoio e Acesso à Justiça para Vítimas de Violência Institucional e suas Mães e Familiares - Estratégia Nacional Mães e Familiares por Direitos, mencionada em resposta a pedido de acesso à informação (BRASIL, 2026a), publicada como Portaria Interministerial MIR/MDHC/MJSP/MS/MDS nº 19/2026, e o Centro de Memória para Vítimas de Violência de Estado (CMVV), cujo projeto piloto foi implementado em Santos/SP, após intensa articulação do Movimento Mães de Maio, em uma parceria entre a pasta de direitos humanos, a Iniciativa Negra por uma Nova Política de Drogas e a Conectas (G1 SANTOS, 2026). Ainda que não tratem especificamente sobre a temática dos desaparecidos, são iniciativas que visam apresentar algum tipo de resposta à violência institucional.

A elaboração da proposta do CMVV teve início em 2023, e foi feita a partir do trabalho conjunto com o movimento de mães e familiares de vítimas de violência de Estado, com algumas mães de pessoas vítimas de desaparecimento forçado, e organizações de direitos humanos. Esse projeto se integra à agenda Estratégia Nacional Mães e Familiares por Direitos (BRASIL, 2026a), cujos encontros e trabalhos interministeriais iniciaram em 2024.

A publicação mais recente, e possivelmente a única, que enfrenta diretamente a questão dos desaparecimentos contra grupos vulnerabilizados é o Relatório de 2025 do ObDes, que dedica um capítulo inteiro — “Desaparecimento Involuntário no Brasil” — à desigualdade social, com seções específicas sobre crianças e adolescentes, idosos e pessoas com transtornos mentais, pessoas em situação de rua, população LGBTQ+, povos indígenas, populações do campo, tráfico de pessoas e desastres socioambientais, além de discutir aspectos estruturais do problema ao longo das outras sessões. O MDHC, ao estabelecer parceria com a Universidade de Brasília (UnB), para a instituição do Observatório, encomendou a produção de material que desse conta de apresentar a situação desses grupos, justamente por não haver levantamento com tamanha abrangência.

Por sua vez, o ObDes possui autonomia para escolher sua equipe, seu marco teórico e sua metodologia de trabalho, e as conclusões a que chegou ao longo de um ano de trabalho mostram que a profundidade analítica sobre quem desaparece e porque isso acontece nasce fora do aparato estatal, não dentro dele.

A diferença entre essas duas formas de presença não é sutil. Tratar alguém como categoria de risco, como fazem a Lei nº 13.812/2019, o Decreto nº 10.622/2021 e os cadernos do MJSP, é uma operação técnica, que orienta protocolo e prioridade de busca.

Por sua vez, tratar alguém como sujeito de direito cuja vulnerabilidade foi produzida por uma relação histórica e estrutural com a violência de Estado, como começa a desenhar o ObDes, é uma operação política, que implica responsabilização. A política sabe, tecnicamente, gerenciar o perfil de quem desaparece; o que ela não produziu, em qualquer um de seus documentos fundadores, é uma reflexão própria sobre o motivo que leva esse perfil a se repetir.

Essa seletividade não é nova, mas a mesma que os capítulos anteriores já identificaram na hierarquização das vítimas reconhecíveis pela Lei nº 9.140/1995, que distinguiu os desaparecidos políticos formalmente reconhecidos dos corpos anônimos enterrados nas mesmas valas, como em Perus, denotando a reflexão acerca do privilégio de ser vítima (FLAUZINA; FREITAS, 2017), como já mencionei.

A diferença é de linguagem, não de lógica: onde a Lei dos Desaparecidos Políticos hierarquizava explicitamente quem contava como vítima política, a PNBPD hierarquiza implicitamente quem conta como sujeito de busca prioritária, por meio de categorias de risco que descrevem o mesmo perfil (negro, jovem, periférico) sem nunca nomear a razão pela qual esse perfil se repete. A política sabe quem desaparece. O que ela recusa a fazer é perguntar o porquê.

4. 1. 3 Uma omissão que não é técnica: a despolitização como racionalidade

Conforme já mencionado, os desaparecimentos forçados não foram fenômenos contingentes, casuais. Ao contrário, constituíram uma arma essencial dos processos coloniais e neocoloniais, das guerras contrarrevolucionárias, das ditaduras latino-americanas, bem como continuam sendo utilizados pelas forças de segurança e pelos grupos armados no contexto da violência urbana do Brasil.

Esse movimento de ocultar movimentos dissidentes, dissimular execuções sumárias e a truculência policial, e levar a população a aderir à negrogovernamentalidade por meio da gestão de seus afetos opera de forma inversa à lógica biopolítica descrita por Foucault, para quem o poder moderno se exerce pela produção de saberes sobre as populações, como a

estatística e as ciências atuariais. No que diz respeito ao desaparecimento forçado, estamos diante de técnicas de governo que não apenas deixam de produzir informações, mas parecem atuar ativamente no sentido de destruir seus próprios rastros (FRANCO, 2021).

Quando, por algum motivo, esse “trabalho sujo” é denunciado, a resposta oficial costuma condenar individualmente os funcionários pela transgressão, lamentando a pouca clareza das regras ou a insuficiência dos mecanismos de transmissão de comando, de protocolos, reafirmando a equiparação ideal entre trabalho prescrito e trabalho real, e deixando de fora, mesmo que faça parte da *regra*, da *normalidade*, do fazer burocrático, o imprevisto. Contudo, a despeito do que busca sustentar o discurso oficial, seja nos dispositivos desaparecedores, seja em outras formas de violência de Estado, tem lugar um “poder improvisador”, fundado na normalização das contingências e dos imprevistos que ele próprio produz (FRANCO, 2021, p. 101-102).

Um dos principais obstáculos para que se faça justiça e se promova a reparação de danos causados aos familiares de vítimas de violência policial é a dificuldade de produção de provas que incriminem os acusados. Geralmente, o ônus da prova é repassado aos familiares da vítima.

Quando se trata de crimes praticados por policiais, a situação é ainda mais complicada, pois a tarefa de investigação também é repassada à família e à vítima, caso ainda esteja viva. No caso dos desaparecimentos, acrescenta-se o problema da ausência de corpos (ARAÚJO, F., 2014, p. 74)

O funcionamento da burocracia jurídico-policial consiste em impedir ou destruir a construção de provas por parte dos familiares, dando maior margem para a não responsabilização criminal dos acusados. O caso do desaparecimento forçado é paradigmático porque não havendo o corpo da vítima para provar a materialidade do crime, torna-se quase impossível elucidar os casos, garantir às famílias qualquer perspectiva de verdade, justiça e memória.

O auto de resistência, documento produzido pelos próprio policial acusado de matar e que dá origem aos procedimentos policiais e jurídicos de investigação do caso, é outro exemplo. Nesse caso, a investigação tem início a partir da versão do acusado e não da vítima que está fazendo a denúncia.

Outro ponto levantado pelos familiares é que a corrupção policial mostra que aqueles que deveriam proteger, aqueles que legalmente têm essa função, valem-se do poder para vender proteção a alguns, permitir práticas ilegais de outros, torturar, matar e desaparecer com os corpos de outros mais. Nesse contexto, até mesmo a possibilidade de denúncia sai do horizonte,

pois mesmo quando existem fartas e evidentes provas, o corporativismo policial aparece como obstáculo ao prosseguimento dos processos, ao passo que as testemunhas e os familiares são intimidados e forçados a mudarem seus depoimentos, ou até a se mudarem de cidade (ARAÚJO, F., 2014).

A ausência de dados desagregados sobre desaparecimentos forçados não é mera lacuna técnica. Ela impõe, simultaneamente, como exigência metodológica e política ler os dados disponíveis contra o fio, tencionando-os nos limites do ocultamento que eles próprios representam. Como argumentam Alves e Alves (2023), quando os desaparecimentos forçados sequer são registrados por não serem especificados na lei, o que resta é tomar o conjunto dos desaparecimentos como cifra a ser lida obliquamente, rastreando não o que é registrado, mas o que o próprio padrão de registro recusa nomear.

O crescimento do número total de desaparecimentos, lido em paralelo ao crescimento das MVI e MDIP nos mesmos territórios e sobre os mesmos perfis de vítima, sugere o que os dados se recusam a dizer: que parcela significativa do que é registrado como desaparecimento corresponde a execuções, a homicídio seguido de ocultação ou destruição do corpo. A racionalidade burocrática estatal, ao produzir dados que acobertam suas próprias práticas, torna-se ela mesma uma racionalidade de encobrimento (FRANCO, 2021), e é nesse sentido que Alves e Alves (2023) afirmam que o Estado de classe não produzirá informações que possam ser usadas contra ele.

O desaparecimento forçado de pessoas corresponde a um dispositivo de governogestão, pelo qual a corporalidade, que não está materializada, mas se constitui nos rumores, corresponde a uma dimensão do terror que faz parte de um mecanismo produtivo de poder. Diante do terror e da política do medo, a linguagem se manifesta através do rumor, da fala fragmentada ou do não falar — mas que, ao não falar, insinua, sugere (ARAÚJO, F., 2014).

É por isso que o desaparecimento forçado corresponde simultaneamente a uma prática de terror e a uma política de medo: ele não precisa de declaração para produzir efeito, porque opera pela própria ausência de fala. Esse funcionamento pelo rumor e pelo silêncio é o que sustenta, na ponta operacional, a lógica descrita acima.

O medo de represálias que afasta testemunhas e familiares das delegacias, a intimidação que força mudanças de depoimento ou de cidade, o corporativismo que blinda agentes suspeitos dependem de que o terror permaneça não nomeado, disperso em rumor, e não reconhecido como violência de Estado passível de investigação. O silêncio que a PNBPD herda e reproduz não é apenas administrativo, mas, sobretudo, efeito de uma política do medo que o próprio desaparecimento forçado instaura e da qual se alimenta.

Para Franco (2021), a necrogobernamentalidade gere os mortos e a própria legibilidade política da morte, produzindo espaços de não saber nos quais o governo torna indizíveis certas vidas e ilegíveis as próprias ações do Estado que as apagou. A PNBPD reproduz essa gestão ao nível da política pública, como uma de suas expressões administrativas.

O que esses elementos revelam, tomados em conjunto, é que a despolitização do desaparecimento forçado na PNBPD não é mera falha de redação ou limitação operacional, e sim uma racionalidade. É uma política que existe, que funciona, que produz dados e atende familiares, e cujo silêncio sobre o desaparecimento forçado não pode por isso ser lido como ausência, mas como indício de uma escolha institucional.

Ela não nomeia o agente estatal como possível autor, não produz dados capazes de revelar sua própria implicação no fenômeno que administra, e converte o familiar da vítima em demandante de serviço em vez de sujeito de direito cuja perda foi produzida pelo mesmo Estado que agora gere sua busca. Seus objetivos, como os do aparato que a precede, são a gestão — não o enfrentamento — do desaparecimento. Em termos da criminologia crítica (ANDRADE, 2003a; 2003b), a política pode estar falhando em relação à sua função e objetivos declarados, mas seguramente está cumprindo sua função e objetivos ocultos.

O Estado que produz e reproduz o desaparecimento forçado no presente é o mesmo Estado colonial-escravista, que apagou corpos e memórias durante séculos, autoritário, que institucionalizou o desaparecimento como arma política durante a ditadura civil-empresarial-militar, e de classe que, no período democrático, continua operando a violência letal sobre os mesmos segmentos populacionais — pessoas pretas, pobres e periféricas — apenas com uma nova roupagem. Reconhecer isso é a premissa que a PNBPD recusa, e é exatamente essa renúncia que a seção seguinte examinará em perspectiva.

A ausência de referência expressa no arcabouço normativo e documental, a descredibilização e não investigação nas delegacias, e a não produção dos dados que revelariam o padrão são silêncios que compõem uma arquitetura coerente, cujo efeito é manter o desaparecimento forçado fora do horizonte da política que foi criada, em tese, para enfrentar todo tipo de desaparecimento. Compreender esses elementos como racionalidade, e não como falha, é o que permite perguntar se ela é nova ou se é, sob outras formas, a continuação de um padrão histórico do Estado brasileiro.

4. 2 O que a PNBPD herdou: reconhecimento seletivo como padrão histórico

Se a seção anterior evidenciou os silêncios constitutivos da PNBPD — a ausência da violência de Estado como categoria normativa, a seletividade de quem a política alcança, a despolitização como racionalidade —, resta uma pergunta em aberto, que atravessa esta tese desde o Capítulo 1: essas omissões são um desvio pontual a ser corrigido, ou são a repetição, sob nova gramática, de um padrão de atuação que o Estado brasileiro já havia estabelecido antes mesmo de a PNBPD existir? Este último tópico sustenta a segunda hipótese, e a experiência empírica é o ponto de partida eleito para introduzi-la.

Rememoro que, em 30 de junho de 2024, representando o MDHC como Coordenadora-Geral de Segurança Pública e Direitos Humanos e como Coordenadora do Comitê Gestor da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, participei, juntamente a Coordenação de Pessoas Desaparecidas do MJSP, de atividade em São Paulo/SP, facilitada pelo CICV. Na ocasião, reunimo-nos com integrantes dos movimentos de familiares de pessoas desaparecidas tanto durante a ditadura como no período, mais recente, já após a abertura democrática.

Durante essa Segunda Conferência Nacional de Familiares de Pessoas Desaparecidas (CICV, 2024), ainda que a PNBPD tenha sido objeto de questionamentos, a principal reivindicação era a reinstauração da CEMDP, que, em dezembro de 2022, havia sido precocemente encerrada, a retificação dos atestados de óbito dos mortos e desaparecidos políticos e a apresentação da situação das análises das ossadas de mortos da região do Araguaia/TO, cujo estado de conservação tem sido objeto de preocupação dos movimentos sociais.

Esse relato dos familiares de vítimas de dois períodos históricos distintos dividindo o mesmo espaço de reivindicação, e cobrando do Estado, em grande medida, as mesmas omissões, sinaliza o que desenvolvo em sequência. A subseção 4. 2. 1 revisita a trajetória normativa anterior à Lei nº 13.812/2019 para demonstrar que o reconhecimento seletivo hoje praticado pela PNBPD não é uma novidade, e sim uma continuação da mesma lógica que operou na Lei nº 9.140/1995 e na hierarquização de vítimas, já analisada no Capítulo 1.

Na seção 4. 2. 2, por sua vez, faço um deslocamento para o presente. A partir das respostas obtidas às perguntas feitas através de pedido de acesso à informação, investigo o que mudaria estruturalmente se a PNBPD partisse da premissa de que o desaparecimento forçado é um problema político produzido pela violência do Estado brasileiro e por ele gerido, e não mero problema humanitário, familiar ou administrativo ou humanitário ou administrativo a ser gerido —, e o que essas mesmas fontes revelam sobre a disposição do Estado brasileiro em adotar essa premissa.

4. 2. 1 Da Lei nº 9.140/1995 à PNBPD: o reconhecimento seletivo como padrão histórico

Antes da promulgação da Lei nº 13.812/2019, a legislação brasileira já havia disciplinado a temática de pessoas desaparecidas. Merecem destaque, em escala federal, além da Lei nº 9.140/1995, que versa sobre os mortos e desaparecidos políticos da ditadura civil-empresarial-militar, o próprio Código Civil, vigente desde 2002, tratou dos desaparecidos, na medida que disciplinou o dispositivo do ausente, especialmente para fins de direitos sucessórios, bem como a Lei nº 11.259/2005, que trata da busca imediata de crianças e adolescentes, e a Lei nº 12.127/2009, que cria o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos, já mencionadas.

Contudo, antes de 2019, não existia uma política nacional, ou seja, uma iniciativa de maior abrangência, voltada ao enfrentamento do desaparecimento pessoas. De acordo com o Relatório do ObDes (OBDES, 2025), 43 das normas publicadas sobre o desaparecimento de pessoas, entre federais, estaduais e municipais, são anteriores à Lei nº 13.812/2019, que instituiu a PNBPD, e 24 são posteriores a esse ano.

Muitas das normas, embora representem avanços formais importantes, ainda carecem de mecanismos de implementação, de recursos institucionais adequados e de regulamentações complementares que assegurem sua plena aplicabilidade. Essas informações demonstram que a Política Nacional não representou um significativo incremento na produção legislativa sobre o tema.

Na ausência de uma legislação federal, estados e municípios procuraram, ao longo dos anos, preencher o vazio legislativo com suas próprias iniciativas. Contudo, a existência dessas normas não significa que elas foram responsáveis por implementar políticas específicas (OBDES, 2025).

O Código Civil de 2002 legislou sobre a situação da pessoa desaparecida a partir da preocupação em relação a direitos sucessórios dos herdeiros. Os artigos 22 a 39 do Código Civil tratam do instituto da *ausência*, estabelecendo três fases: a Curadoria dos Bens do Ausente (art. 22-25), a Sucessão Provisória (art. 26-36) e a Sucessão Definitiva (art. 37-39).

A ausência é declarada quando uma pessoa desaparece do seu domicílio, e a curadoria protege seus bens até a abertura da sucessão provisória. Após um período, a sucessão se torna definitiva, presumindo a morte do ausente.

Em suma, o instituto da ausência busca preservar os interesses patrimoniais da pessoa desaparecida e dos possíveis herdeiros, por meio de um processo judicial específico. Já o termo desaparecido propriamente dito, embora amplamente utilizado no cotidiano e em outras esferas

normativas, não é tecnicamente previsto ou conceituado no Código Civil, sendo mais comum no campo do direito penal, da segurança pública e dos direitos humanos.

A *morte presumida* também é uma figura jurídica prevista no Código Civil brasileiro que permite declarar o falecimento de uma pessoa sem a comprovação física do corpo ou laudo médico-legal, quando há desaparecimento prolongado ou forte probabilidade de morte. Trata-se de um mecanismo criado para produzir os efeitos legais da morte, garantindo segurança jurídica a familiares e terceiros diante da incerteza sobre o destino de alguém.

Nos termos dos artigos 6º e 7º do Código Civil, a morte presumida pode ser declarada com ou sem decretação de ausência, conforme as circunstâncias do desaparecimento. No campo do desaparecimento de pessoas, esse dispositivo adquire um significado ambíguo.

De um lado, ele representa uma solução legal e administrativa que permite às famílias regularizar situações civis e econômicas suspensas pela ausência, e, de outro, simboliza uma forma de encerramento da busca, já que muitas famílias resistem à ideia de declarar juridicamente morta uma pessoa cujo destino permanece incerto. Além disso, o processo é marcado por morosidade e exigências documentais complexas, o que dificulta o acesso ao direito, especialmente para grupos vulnerabilizados.

Ainda sobre normativas anteriores a 2019, a Lei nº 11.259/2005 alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/1990) para determinar que a investigação do desaparecimento de crianças e adolescentes fosse realizada imediatamente após a notificação aos órgãos competentes, que deveriam comunicar o fato a portos, aeroportos, à Polícia Rodoviária e a companhias de transporte interestaduais e internacionais (art. 208, §2º, do ECA, com redação dada pela Lei nº 11.259/2005). Diferentemente do Código Civil, que regula o desaparecimento pela ótica patrimonial, essa alteração foi a primeira norma federal a impor obrigação investigativa imediata em casos de desaparecimento.

Entretanto, assim como a criação do Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos, pela Lei nº 12.127/2009, foi uma iniciativa restrita a um grupo etário bem delimitado, antecipando o padrão que a PNBPD reproduziria anos depois. A proteção estatal contra o desaparecimento chega primeiro, e de forma mais robusta, aos grupos cuja vitimização é socialmente lida como inocente e involuntária, não aos grupos que os dados de segurança pública, já examinados no Capítulo 3, revelam como efetivamente mais atingidos pelo fenômeno.

Conforme apresentado no Capítulo 1, a Lei nº 9.140/1995 procurou responder à demanda por ação do Estado brasileiro em relação aos desaparecimentos forçados ocorridos

durante a ditadura instaurada em 1964. Seu escopo está, desse modo, circunscrito aos desaparecidos políticos de um momento histórico específico.

Ainda que não verse sobre a atuação do Governo Federal em relação aos desaparecimentos contemporâneos, merece destaque o conjunto de ações voltadas à emissão e retificação de certidões de óbito de pessoas mortas ou desaparecidas em decorrência da repressão política durante a ditadura civil-empresarial-militar, com início em 2024. A principal medida foi a aprovação da Resolução nº 601 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que determinou que as certidões passem a registrar a causa da morte como “não natural, violenta, causada pelo Estado brasileiro no contexto da perseguição sistemática à população identificada como dissidente política do regime instaurado em 1964” (OBDES, 2025).

A norma orientou todos os cartórios do país e o Operador Nacional do Registro Civil de Pessoas Naturais (ON-RCPN) a promover gratuitamente as retificações necessárias, corrigindo registros que, por décadas, omitiram a responsabilidade estatal. A iniciativa foi conduzida em articulação entre o MDHC e a CEMDP, que organizaram cerimônias solenes de entrega das novas certidões às famílias das vítimas, tendo a primeira ocorrido em Belo Horizonte, em agosto de 2025, seguida por outra em São Paulo, em outubro do mesmo ano.

Estima-se que cerca de 434 pessoas reconhecidas como mortas ou desaparecidas em razão de motivação política terão suas certidões de óbito retificadas ou emitidas, conforme listas estabelecidas pela Lei nº 9.140/1995, que desde então serve de base jurídica para esses registros. Essas ações têm caráter simbólico e reparatório, buscando restabelecer a verdade histórica e o reconhecimento público da violência de Estado praticada no período (OBDES, 2025, p. 30).

Essa retificação tardia confirma, mais de quatro décadas depois, a tese sustentada por E. Almeida (2021a), de que a Lei de Anistia nunca apagou os fatos ocorridos até 1979, mas apenas as condenações e sanções deles decorrentes, de modo que o reconhecimento formal da autoria estatal pelas mortes e desaparecimentos sempre esteve juridicamente disponível, ainda que politicamente represado.

O fato de o Estado brasileiro ter levado quase três décadas, entre a promulgação da Lei nº 9.140/1995 e a Resolução CNJ nº 601/2024, para admitir por escrito, em documento oficial, o que a legislação já autorizava reconhecer desde 1979, evidencia que o obstáculo ao reconhecimento nunca foi de natureza normativa, mas de vontade política reiteradamente adiada.

Desde 2007, com a interrupção de suas atividades entre dezembro de 2022 e agosto de 2024, a CEMDP se dedica a sistematizar informações e realizar buscas sobre a possível localização de covas clandestinas nas grandes cidades e em locais prováveis de sepultamento

de militantes na área rural. A Comissão tem atuado pela multiplicação de homenagens e memoriais que resgatam a história dos que foram mortos na luta contra a ditadura.

Outro procedimento, iniciado em setembro de 2006, foi a coleta de amostras de sangue dos parentes consanguíneos dos desaparecidos ou dos mortos cujos corpos não foram entregues aos familiares. O objetivo era constituir um banco de DNA, com dados de perfis genéticos, que possibilite a comparação e identificação científica dos restos mortais que ainda venham a ser localizados, bem como de ossadas já encontradas (BRASIL, 2010, p. 137-138).

Atualmente, a coleta de material genético para localização de pessoas desaparecidas é coordenada pelo MJSP. A Mobilização Nacional de Identificação de Pessoas Desaparecidas²⁴ está organizada em três etapas: a coleta de DNA de familiares, a coleta de DNA e impressões digitais de pessoas vivas com identidade desconhecida e a pesquisa de impressões digitais de pessoas falecidas com identidade desconhecida. (BRASIL, [s. d.]-a).

Como mencionado no Capítulo 1, ao menos desde a ditadura civil-empresarial-militar se sabe da existência de locais clandestinos para a desova de corpos. Retomo, em destaque, o caso da Vala de Perus, em São Paulo/SP, descoberta em 1990, onde foram encontrados 1.049 sacos com ossadas, de opositores do governo à época, mas também de civis, adultos e crianças, vítimas de uma epidemia de meningite e também de ação de esquadrões da morte.

Se o desaparecimento foi uma política institucionalizada, de qualidade repressiva durante a ditadura, atualmente é uma prática extraoficial, mas que continua a ser cometida por agentes oficiais e não oficiais. Hoje, seus principais protagonistas, no caso dos centros urbanos, são policiais, traficantes de drogas e milicianos, que costumam ser policiais e ex-policiais sem fardas, e que utilizam os recursos políticos que sua condição de agente do Estado, para vender “mercadorias políticas” (MISSE, 1999 apud ARAÚJO, F., 2014, p. 63).

Enquanto o direito internacional, passando pela Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (OEA, 1948), Convenção Americana sobre Direitos Humanos (OEA, 1969), a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento de Pessoas (OEA, 1994) e a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (UN, 2006), detalhadas no Capítulo 1, reconhece o desaparecimento forçado como violação complexa de múltiplos direitos, a resposta jurídica brasileira permaneceu circunscrita

²⁴ Foram realizadas três campanhas nacionais de coleta (2021, 2024 e 2025), iniciativa que possibilita o cruzamento com perfis genéticos de pessoas encontradas vivas e falecidas com identidade desconhecida nos Bancos Estaduais, Distrital e Nacional de perfis genéticos. Uma segunda etapa aconteceu também em 2025, com foco na identificação de pessoas acolhidas nas instituições de saúde e assistência social, o que ensejou a produção do material “Como SUS e SUAS podem solicitar a identificação de uma pessoa com identidade desconhecida?” (BRASIL, 2025c), já mencionado.

ao período ditatorial e nunca alcançou o presente democrático, a despeito de, desde 2019, estar vigente a Lei nº 13.812, um instrumento formalmente orientado ao presente e ao futuro, mas que não nomeia a violência que o Estado produz. Apesar dos termos desaparecimento forçado e violência de Estado aparecerem repetidamente nos textos internacionais, são conceitos em disputa, e em permanente discussão e atualização.

A leitura conjunta desses elementos revela um padrão que atravessa três momentos distintos, mas articulados entre si. Antes de 2019, a ausência de uma política nacional para o enfrentamento ao desaparecimento não decorria de vazio legislativo, uma vez que havia normas, federais, estaduais e municipais, tratando do tema, mas do modo como esse espaço foi preenchido - pela lente patrimonial do Código Civil, que trata o desaparecido como ausente cujos bens precisam de curadoria; pela lente da proteção seletiva da Lei nº 11.259/2005 e da Lei nº 12.127/2009, que impõe investigação imediata e a criação de um cadastro específico, mas apenas quando a vítima é criança ou adolescente; e pela lente da segurança pública, que trata o desaparecimento como ocorrência a ser registrada.

Em nenhuma dessas abordagens o desaparecimento aparece como efeito de uma ação ou omissão do próprio Estado. No campo da segurança pública, onde a atuação é mais robusta, ela já nasce distribuída de forma desigual entre os grupos que podem ser vítimas de desaparecimento.

O único momento em que o Estado brasileiro se aproximou de reconhecer essa autoria foi a Lei nº 9.140/1995, a CEMDP e, quatro décadas depois, as retificações de certidão de óbito promovidas pela Resolução CNJ nº 601/2024, que, como mencionado, atingiu exclusivamente os desaparecidos políticos da ditadura. Contudo, como já demonstrado no Capítulo 1, a mesma vala de Perus que continha remanescentes dos cadáveres de opositores políticos também abrigou restos anônimos que a lei jamais alcançou.

As valas comuns não desapareceram com o fim da ditadura, apenas mudaram de protagonista e de registro. Se, entre 1964 e 1985, cabia ao aparato repressivo do Estado ocultar corpos de opositores políticos, hoje são policiais, milicianos e traficantes — muitas vezes sobrepostos nessas categorias — que fazem desaparecer corpos de jovens negros e periféricos, sem que o Estado precise executar diretamente a violência para segui-la tolerando.

Embora a PNBPD tenha sido instituída em 2019 como política voltada ao presente e ao futuro, destinada a enfrentar o desaparecimento de pessoas na democracia contemporânea, ela não nomeia a lógica que sucede à Lei nº 9.140/1995 nem rompe com o padrão histórico de reconhecimento parcial da violência de Estado. Ao contrário, conserva e perpetua essa seletividade sob nova gramática, agora humanitária e administrativa.

4. 2. 2 O que seria necessário para que a política reconhecesse o desaparecimento forçado como violência de Estado

A pergunta que orienta este tópico não é normativa — não se trata de prescrever o que a política deveria fazer — mas analítica: o que mudaria estruturalmente se a PNBPD partisse da premissa de que o desaparecimento forçado é um problema político produzido pela violência do Estado brasileiro e por ele gerido, e não mero problema humanitário, familiar ou administrativo ou humanitário ou administrativo a ser gerido? Para respondê-la, recorro a três fontes de natureza distinta que convergem para o mesmo achado.

A primeira é a experiência acumulada entre 2023 e 2026, como gestora no MDHC, à frente da Coordenação-Geral de Segurança Pública (CGSP), da Coordenação-Geral do Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, da Diretoria de Defesa dos Direitos Humanos (DDH), mas, mais especificamente, como coordenadora do Comitê Gestor da PNBPD — experiência que me permitiu acompanhar, de dentro, o que a política contemplava e o que sistematicamente deixava de tratar. É um conhecimento situado e privilegiado, cuja subjetividade é reconhecida e que, por isso mesmo, demanda ser confrontado com fontes de natureza distinta.

Tendo sido Coordenadora do Comitê Gestor entre 2024-2025, compartilho que inserir o desaparecimento forçado como protagonista na agenda da PNBPD não é tarefa fácil, pois envolve conflitos de interesses entre os atores dessa política, bem como questões de orçamento, pessoal e planejamento estratégico como um todo. Na prática, apesar de haver representantes de diversos órgãos, sugestões de alterações na PNBPD necessitam da validação das pastas que possuem atribuição de coordenar as ações, e que acabam sendo as principais responsáveis pela implementação da política.

Por outro lado, no âmbito da pasta de direitos humanos, formalmente, a temática das pessoas desaparecidas do período contemporâneo não possui vinculação com uma área específica. No início de 2023, a estrutura regimental desse ministério previa um cargo de assessoria junto à Secretaria Nacional de Promoção e Defesa em Direitos Humanos (SNDH), em observância ao art. 21, inciso V, que atuaria apoiando e contribuindo “para a implementação da política nacional de busca de pessoas desaparecidas” (BRASIL, 2023a), nos termos da Lei nº 13.812/2019.

Ao longo dos últimos anos, com as alterações da estrutura regimental e o remanejamento dos cargos em comissão e das funções de confiança, essa assessoria foi extinta, e a pauta de pessoas desaparecidas foi absorvida pela CGSP/DDH/SNDH, que passou a

conduzir, também, políticas voltadas para vítimas de violência, além de conservar sua atribuição original, voltada aos direitos humanos dos profissionais de segurança pública. É determinante mencionar que esse agrupamento ocorreu justamente por minha iniciativa, que, à época, atuava como Coordenadora-Geral substituta, função que desempenhei por 10 meses, em virtude da vacância do cargo, sem nunca ter sido efetivada no posto.

Na prática, esse movimento não foi convertido em aumento de orçamento e de equipe. De 2023 a 2026, não houve previsão orçamentária específica para a pauta de desaparecimentos no âmbito do MDHC, e para que fosse possível viabilizar a implementação do ObDes, a principal, e talvez única, medida exclusiva voltada para temática, foi necessário realocar recursos de outros planos orçamentários. O déficit também foi de pessoal, pois não houve ampliação de equipe, a despeito do aumento de pautas acompanhadas pela CGSP.

A segunda são as respostas obtidas via Lei de Acesso à Informação (LAI) (BRASIL, 2011a), encaminhadas ao MJSP e MDHC, em 2026, sem minha identificação como requerente, tendo como base as recomendações de Adriano Araújo et al. (2023) para a construção de uma política de enfrentamento ao desaparecimento forçado. Por terem sido produzidas institucionalmente para qualquer cidadão, essas respostas têm o valor de documento público verificável — é o que o Estado diz sobre si mesmo quando não sabe quem pergunta.

A terceira é o Relatório do ObDes (2025), produzido com financiamento público do MDHC, cuja articulação integrou minhas próprias atribuições como gestora, mas com plena autonomia na escolha dos pesquisadores e do direcionamento da pesquisa, sem qualquer ingerência do Ministério sobre os resultados. A convergência entre essas três fontes — a experiência interna, o documento público e a pesquisa acadêmica externa — é o que permite afirmar que o que se descreve a seguir não é impressão subjetiva nem leitura parcial: é o padrão institucional estável do Estado brasileiro diante do desaparecimento forçado.

A fim de verificar em que medida as recomendações existentes na literatura especializada haviam sido contempladas pela PNBPD, tomei como ponto de partida o rol elaborado por Adriano Araújo et al. (2023, p. 163-165). Na obra “Desaparecimento forçado: vidas interrompidas na Baixada Fluminense”, os autores sintetizam propostas dispersas em F. Araújo (2014), Ferreira (2009; 2011; 2013), Franco (2021), Oliveira (2007) e Neumann (2010), combinando revisão de literatura e pesquisa empírica sobre a Baixada Fluminense.

A escolha desse rol não decorreu de um juízo de valor prévio sobre quais medidas seriam mais ou menos necessárias, mas de seu caráter abrangente e metodologicamente fundamentado, que o tornava uma base adequada para interrogar o Estado sem filtros.

Com base nessa lista, elaborei dois pedidos de acesso à informação dirigidos, respectivamente, ao MJSP (BRASIL, 2026c) e ao MDHC (BRASIL, 2026h), solicitando que cada órgão informasse as medidas adotadas para viabilizar a implementação de cada uma das recomendações, indicasse o órgão competente quando entendesse não ser de sua competência, ou justificasse eventuais discordâncias com as propostas dos autores. O Relatório do ObDes (2025), publicado posteriormente ao livro de Adriano Araújo et al. (2023), e, portanto, não utilizado como base para os pedidos de LAI, ofereceu uma camada complementar de análise crítica sobre a política, produzida por equipe interdisciplinar que, em sua metodologia de pesquisa, ouviu representantes do MDHC e do MJSP, tornando desnecessária uma nova rodada de pedidos de acesso à informação para cobrir suas recomendações.

Elaborei, ainda, um pedido de acesso à informação, este dirigido especificamente ao MJSP (BRASIL, 2026b), questionando sobre o posicionamento institucional do Ministério em relação aos desaparecimentos forçados no âmbito da PNBPD, sobre ações focadas nesse tipo de violência desde a estruturação da política em 2019.

Sobre o posicionamento das pastas diante da Recomendação do MPF relativa ao mapeamento de “cemitérios clandestinos” na região metropolitana do Rio de Janeiro, o MJSP (BRASIL, 2026d), apresentou respostas que foram analisadas em conjunto com as demais, e permitem identificar um padrão que se organiza em cinco grupos cuja leitura conjunta é mais eloquente do que qualquer resposta isolada. O MDHC, por sua vez, solicitou a dilação de prazo, o que impossibilitou a análise de sua resposta (BRASIL, 2026i).

O Quadro 1 sistematiza as recomendações de Adriano Araújo et al. (2023), a forma como foram traduzidas nos pedidos de acesso à informação e as respostas institucionais obtidas. Cabe registrar que o quadro reúne apenas os quatro primeiros grupos de resposta (A até D), pois o quinto grupo, examinado adiante, decorre de um pedido de acesso à informação distinto e posterior, dirigido especificamente ao posicionamento institucional do MJSP, e por isso não está representado nas linhas da tabela. Isso permite visualizar o padrão que os parágrafos seguintes analisam.

QUADRO 1 — Recomendações de Adriano Araújo et al. (2023) e respostas institucionais obtidas via Lei de Acesso à Informação (LAI)

Recomendação (ARAÚJO, Adriano et al., 2023, p. 163-165)	Como foi perguntado nas LAIs	Resposta do MJSP	Resposta do MDHC	Grupo

1.1 Tipificação do desaparecimento forçado no Código Penal (PL 6240/2013 / PL 5215/2020)	Como está a discussão sobre os PLs no âmbito das casas legislativas? Há perspectiva de aprovação? De que forma o Ministério tem atuado para fomentar a aprovação?	Não compartilhou posicionamento institucional, por se tratar de documento preparatório	Manifestou-se favoravelmente, reconhecendo a relevância especialmente quanto à responsabilização de agentes estatais e à aquiescência estatal	B/D
1.2 Efetivar o CNPD com dados alimentados, atualizados e compartilhados entre estados	Como foi a trajetória de implantação? Chegou a funcionar antes de 2025? Como está funcionando? Quais estados aderiram? Quais os níveis de acesso? Há banco de dados de pessoas localizadas com correlação? Há integração com o Sinesp?	Sistema lançado em agosto de 2025; 12 UFs integradas via Sinesp-PPE; três níveis de acesso (público, restrito e investigativo); não há ainda banco de dados de correlação com pessoas localizadas em funcionamento pleno	Redirecionou ao MJSP como órgão competente	C
1.2.1 a 1.2.7 Criar comissão com participação da sociedade civil para elaborar plano nacional de enfrentamento aos desaparecimentos forçados, contemplando perspectiva racial e de gênero, letalidade policial, violência de Estado, tipificação e assistência a familiares ²⁵	Existe comissão ou grupo de trabalho com participação da sociedade civil para elaboração de plano nacional de enfrentamento aos desaparecimentos forçados? Há previsão para criação?	Não respondido diretamente; redirecionou ao MDHC como coordenador das ações de atendimento	Não há GT ou comissão, nem previsão normativa de participação social; menciona o Comitê Gestor da PNBPD como instância existente de escopo geral, sem foco no desaparecimento forçado	A

²⁵ As sete recomendações originais de Adriano Araújo et al. (2023) relativas à criação de uma comissão de enfrentamento (itens 1.2.1 a 1.2.7 — abrangendo perspectiva racial e de gênero, letalidade policial, violência de Estado, tipificação e assistência a familiares) foram consolidadas em uma única pergunta de LAI porque compartilham o mesmo objeto factual verificável: a existência ou não de uma instância colegiada com esse escopo. Onde a resposta institucional distinguia entre os subitens, essa distinção é discutida no corpo do texto, não no quadro. O primeiro grupo reúne as medidas para as quais a resposta foi direta: não há.

1. 3 Dados desagregados por raça, gênero e território sobre violência policial e desaparecimentos forçados	Existe coleta, análise e publicação de dados desagregados por raça, gênero, faixa etária e território sobre violência policial e desaparecimentos?	Sistema tecnicamente apto, mas produção depende do preenchimento pelos agentes de segurança pública no registro de ocorrência	Destaca o ObDes e o Painel de Dados da ONDH; não aborda especificamente os dados sobre violência policial	C
1.4 Plano federal de redução da letalidade das forças de segurança	Existe plano nacional em implementação para redução da letalidade das forças de segurança? Se não, detalhar os motivos	Não respondido diretamente; redirecionou ao MDHC	Não há plano específico; ações de memória e não repetição contribuem "de forma indireta"	A
1.5 Aprovação do PL 9796/2018 — Plano Nacional de Enfrentamento ao Homicídio de Jovens	Como está a tramitação? De que forma o Ministério tem atuado para fomentar a aprovação? De que forma a aprovação pode fortalecer o enfrentamento aos desaparecimentos forçados?	Não compartilhou posicionamento institucional, por se tratar de documento preparatório; informou apenas a tramitação	Competência do Poder Legislativo; Ministério acompanha tramitação	B
1.6 PEC 128/2015 — atribuição à PF de crimes praticados por milícias e à Justiça Federal para julgamento	Como está a tramitação? De que forma o Ministério tem atuado para fomentar a aprovação? De que forma a aprovação pode fortalecer o enfrentamento aos desaparecimentos forçados?	Não compartilhou posicionamento institucional, por se tratar de documento preparatório; informou apenas a tramitação	Competência do Poder Legislativo; Ministério acompanha tramitação	B
1.7 PEC de separação da perícia criminal das polícias civis e federal	Como está a tramitação das PECs 76/2019 e 117/2015? De que forma o Ministério tem atuado para fomentar a aprovação? De que forma a aprovação	Não compartilhou posicionamento institucional, por se tratar de documento preparatório; informou apenas a tramitação	Competência do Poder Legislativo; Ministério acompanha tramitação	B

	pode fortalecer o enfrentamento aos desaparecimentos forçados?			
1.8 PEC 126/2015 — Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial, incluindo atendimento a familiares de vítimas de violência de Estado	Como está a tramitação? De que forma o Ministério tem atuado para fomentar a aprovação? De que forma a aprovação pode fortalecer o enfrentamento aos desaparecimentos forçados?	Não compartilhou posicionamento institucional, por se tratar de documento preparatório; informou apenas a tramitação	Competência do Poder Legislativo; Ministério acompanha tramitação	B
1.9 Comissão para elaboração de plano federal de enfrentamento às milícias e grupos armados	Existe comissão ou grupo de trabalho para elaboração do plano de enfrentamento às milícias? Se sim, detalhar	Não respondeu diretamente; redirecionou ao MDHC	Não há grupo específico; iniciativas de diagnóstico sobre desaparecimentos forçados e valas clandestinas contribuem "de forma indireta"	A
1.10 Políticas de proteção a testemunhas de crimes envolvendo grupos criminosos	Há familiares de vítimas de desaparecimentos forçados em acompanhamento pelo PROVITA, PPDDH e PPCAAM?	Não respondeu	PPDDH: há um caso de familiar de vítima de desaparecimento forçado em acompanhamento; PROVITA e PPCAAM: não respondido	— / D
1.11 Diretrizes para programas de apoio psicossocial e jurídico a familiares de desaparecidos e de vítimas de violência de Estado	Existem diretrizes e orientações nacionais para programas de apoio a familiares de desaparecidos e de vítimas de violência de Estado?	Redirecionou ao MDHC como órgão competente	Portaria Interministerial nº 19/2026, que institui Estratégia Nacional para Vítimas de Violência Institucional e suas mães e familiares	D
1.12 Debate nacional e legislação sobre perícia criminal autônoma	Como está a tramitação da PEC da perícia criminal autônoma? De que	Não compartilhou posicionamento institucional, por se tratar de	Competência do Poder Legislativo; Ministério acompanha	B

	forma o Ministério tem atuado?	documento preparatório	tramitação de forma articulada	
Não constava nas recomendações de Adriano Araújo et al. (2023)	Como está a tramitação da PEC 18/2025 (PEC da Segurança Pública) ²⁶ ? De que forma o Ministério tem atuado? De que forma pode fortalecer o enfrentamento aos desaparecimentos forçados?	Não compartilhou posicionamento institucional, por se tratar de documento preparatório; informou apenas a tramitação	Competência do Poder Legislativo; Ministério acompanha tramitação de forma articulada	B
Não constava nas recomendações de Adriano Araújo et al. (2023)	Existe fluxo consolidado do passo a passo para familiares de pessoas desaparecidas? Quais órgãos envolvidos?	Redirecionou ao MDHC	Redirecionou ao MJSP como órgão competente	-

Fonte: A autora.

Legenda dos grupos

A — Ausência: não há iniciativa específica.

B — Delegação: competência remetida ao Poder Legislativo.

C — Generalidade: existe, mas sem recorte para o desaparecimento forçado como violência de Estado.

D — Reconhecimento embrionário: iniciativa existe, mas periférica e sem reorganizar a política.

Nota: quando a classificação da resposta do MJSP difere da resposta do MDHC para a mesma recomendação, o código aparece combinado (ex.: B/D), na ordem MJSP/MDHC. O traço (—) indica que o órgão não respondeu à pergunta correspondente.

Das 15 questões levantadas junto ao MJSP e ao MDHC a partir das recomendações de Adriano Araújo et al. (2023), 10 caíram no grupo A (ausência total de iniciativa) ou B (delegação ao Poder Legislativo), duas no grupo C (generalidade sem recorte para o desaparecimento forçado), e apenas três no grupo D (reconhecimento embrionário). Enquanto isso, nenhuma alcançou um patamar de política consolidada e específica

Cabe destacar, preliminarmente, um padrão específico presente nas respostas do MJSP. Para todas as perguntas relativas à atuação do Ministério no fomento à aprovação dos projetos de lei e propostas de Emenda à Constituição (PEC) listados nas recomendações de Adriano Araújo et al. (2023), essa pasta não compartilhou seu posicionamento institucional, invocando o art. 7º, §3º, da Lei nº 12.527/2011, que autoriza a não disponibilização de

²⁶ Por se tratar de uma das principais iniciativas voltadas ao aprimoramento da política de segurança pública e do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), cujos efeitos poderão ser sentidos no enfrentamento ao desaparecimento forçado, incluí esse questionamento.

informações relativas a processos decisórios em curso, classificando seus posicionamentos como “documentos preparatórios”.

O resultado prático é que o principal órgão responsável pela condução e coordenação da PNBPD não tem posição pública conhecida sobre qualquer uma das medidas legislativas que seriam necessárias para que a política reconhecesse o desaparecimento forçado como violência de Estado. E quando perguntado, protegeu essa ausência de posicionamento com o amparo legal da própria LAI (BRASIL, 2011a).

Seguindo para a análise dos grupos, o primeiro grupo reúne as medidas para as quais a resposta foi direta: não há. Não há grupo de trabalho ou comissão para elaborar plano nacional de enfrentamento ao desaparecimento forçado, tampouco previsão normativa de participação da sociedade civil nesse processo.

Não há plano nacional de redução da letalidade das forças de segurança e não há colegiado voltado ao enfrentamento das milícias. São justamente as medidas que exigiriam que o Estado se reconhecesse como produtor da violência que delas demanda resposta, e é precisamente sobre essas que o Estado informa não ter nada a dizer.

Quando confrontado com as ausências mais graves, o MDHC recorreu a uma fórmula frequente nas respostas obtidas: a de que iniciativas existentes contribuem “de forma indireta” para o enfrentamento do problema. A expressão reconhece a lacuna sem comprometer o Estado a preenchê-la.

O segundo grupo reúne as medidas cuja responsabilidade foi endereçada ao Poder Legislativo pelo MDHC: o Plano Nacional de Enfrentamento ao Homicídio de Jovens, a PEC que atribui à Polícia Federal a apuração de crimes praticados por milícias, as PECs da perícia autônoma e do Fundo de Igualdade Racial, e a PEC da Segurança Pública. Para todas, a resposta do MDHC seguiu uma fórmula idêntica: a análise e deliberação são de competência do Poder Legislativo e esse Ministério tem atuado de forma articulada no acompanhamento da tramitação.

O órgão Poder Executivo se colocou como observador das medidas que exigiriam posição política ativa — e isso, em si mesmo, já é uma posição. Vale notar que a PEC 18/2025, relativa à segurança pública, não constava nas recomendações de Adriano Araújo et al. (2023) e foi acrescida por mim em razão de sua relevância para o enfrentamento dos desaparecimentos forçados no período de elaboração dos pedidos de acesso à informação.

O terceiro grupo reúne o que existe, mas possui abrangência mais ampla e geral, sem recorte para o desaparecimento forçado. O CNPD é o caso mais emblemático, pois, com já mencionado o MJSP informou que o sistema é tecnicamente apto a receber e armazenar dados

desagregados por raça, gênero, faixa etária e território, mas que a coleta dessas informações depende do correto preenchimento pelos profissionais de segurança pública no momento do registro de ocorrência e que não é realizada, no âmbito do Cadastro, a produção primária desses dados. O dado que revelaria o perfil racial das vítimas de desaparecimento forçado nunca é produzido porque depende justamente dos agentes implicados na violência que deveria ser registrada.

O padrão de generalidade se evidencia também na pergunta sobre o fluxo consolidado de atendimento a familiares. O MJSP redirecionou ao MDHC como órgão competente, e o MDHC redirecionou ao MJSP — nenhum dos dois forneceu a informação diretamente.

O MJSP publicou duas cartilhas relacionadas ao tema: “O que fazer quando alguém desaparece?” (BRASIL, 2025b), que orienta familiares a registrar boletim de ocorrência e seguir as instruções da polícia, e “Como o SUS e SUAS podem solicitar a identificação de uma pessoa com identidade desconhecida?” (BRASIL, 2025c), que estabelece um fluxo intersetorial entre saúde, assistência social e segurança pública para identificação de pessoas acolhidas sem documentos. A segunda cartilha representa um avanço real em articulação interinstitucional, mas trata do fluxo inverso.

Esse material não orienta o familiar que busca o desaparecido, mas a instituição que encontrou alguém sem identidade. Nenhuma das duas faz qualquer distinção entre tipos de desaparecimento, e nenhuma oferece protocolo específico para o familiar de vítima de desaparecimento forçado. Os documentos existem, mas o fluxo que descrevem começa e termina na segurança pública, com algumas exceções pontuais²⁷, sem nomear o desaparecimento forçado como categoria que demandaria tratamento diferenciado.

O quarto grupo reúne as sementes de um reconhecimento que ainda não se consolidou. A pasta de direitos humanos se manifestou favoravelmente à tipificação do desaparecimento forçado, reconhecendo sua relevância especialmente quanto à responsabilização de agentes estatais e às situações de aquiescência estatal. É o único momento, em toda a extensão das respostas obtidas, em que um órgão da política nomeia o sujeito violador.

A Portaria Interministerial nº 19/2026, que institui a Estratégia Nacional Mães e Familiares por Direitos, e o CMVV (G1 SANTOS, 2026) representam a aproximação mais concreta de um reconhecimento. Seus eixos — acesso à justiça, atenção psicossocial, proteção

²⁷ O material “Como o SUS e SUAS podem solicitar a identificação de uma pessoa com identidade desconhecida?” (BRASIL, 2025c) dialoga com a saúde e a assistência social de forma um pouco mais estruturada.

socioassistencial, prevenção, memória e reparação — vão além do atendimento humanitário e tangenciam o campo da responsabilização.

No que tange à Estratégia (BRASIL, 2026a), dois elementos revelam os limites desse reconhecimento embrionário: a coordenação foi atribuída ao Ministério da Igualdade Racial (MIR), não aos ministérios que coordenam a PNBPD, o que desconecta a iniciativa da política de busca de pessoas desaparecidas; e o Comitê Gestor Interministerial de monitoramento ainda precisava ser criado após a assinatura da portaria, o que significa que, quando citada como resposta à LAI, a Estratégia existia no plano normativo sem estrutura de governança consolidada. Outro ponto de destaque é que formulação “violência institucional” em vez de violência de Estado, no texto da Portaria Interministerial nº 19/2026, sintetiza uma posição do Estado, que enuncia a responsabilidade sem nomeá-la diretamente.

No caso do CMVV o principal desafio reside na sua sustentabilidade orçamentária, cujo custeio inicial foi integralmente proporcionado pelo MDHC. Em um contexto de elevados cortes de recursos, a manutenção desse equipamento dependerá de outras fontes de financiamento.

Além disso, a despeito da cobrança pela expansão desses Centros pelo país, conforme foram concebidos, não há previsão que isso ocorra, seja pela falta de recurso disponível no MDHC, seja pelo desafio de serem levantadas outras fontes, tendo em vista o caráter politicamente explícito dessa iniciativa.

Em menor escala, mas igualmente relevante, o MDHC informa que há um caso de familiar de vítima de desaparecimento forçado em acompanhamento pelo Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH). Trata-se do único registro, em todo o conjunto de respostas obtidas, de um programa de proteção que nomeou explicitamente um familiar de vítima de desaparecimento forçado como sujeito de proteção, o que torna ainda mais visível o quanto esse reconhecimento permanece excepcional.

Em que pese o Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas (PROVITA) acompanhe casos de desaparecimento forçado — informação da qual disponho em razão de minha atuação como Coordenadora-Geral da referida área —, o MDHC optou por não compartilhar essa informação, assim como silenciou sobre o Programa de Proteção a Crianças e Adolescentes Ameaçados de Morte (PPCAAM). Alegou, para tanto, que o “caráter sensível das informações” as resguarda por sigilo, nos termos da legislação vigente.

A justificativa, embora legalmente admissível, pois a Lei nº 9.807/1999, que trata do PROVITA, dispõe sobre a sensibilidade das informações do Programa e as resguarda, é analiticamente significativa. O Ministério poderia ter confirmado a existência ou ausência de

pessoas com esse perfil em ambos os programas sem revelar identidades ou dados pessoais, e optou por não o fazer.

Esse silêncio é relevante porque os programas de proteção dispõem de estrutura e metodologia capazes de acolher familiares de vítimas de desaparecimento forçado e testemunhas dessa violência, e a recusa em tornar pública essa capacidade enfraquece a possibilidade de que o enfrentamento ao desaparecimento forçado passe também por essa estratégia. Proteger quem denuncia é condição para que a denúncia exista.

O quinto grupo emerge do terceiro pedido de acesso à informação e revela uma dimensão que os demais documentos não haviam evidenciado. A pergunta sobre o posicionamento institucional do MJSP em relação aos desaparecimentos forçados não é respondida diretamente nos documentos produzidos pela Senasp e pela Assessoria Especial de Assuntos Internacionais (ASINT).

O que as respostas revelam, em seu lugar, é um vai e vem institucional, em que a Senasp redireciona à ASINT a parte das perguntas relativa aos casos internacionais, e a Assessoria declara que não integram seu escopo atividades finalísticas relacionadas à execução, monitoramento ou avaliação de políticas públicas internas. O cidadão que percorre esse circuito não encontra uma resposta substantiva porque ela não existe para ser dada.

Os casos de desaparecimento forçado efetivamente acompanhados pelo Estado brasileiro — Chacina de Acari, Muniz da Silva e Guerrilha do Araguaia na Corte IDH (BRASIL, [s. d.]-b); Jurandir Ferreira de Lima e Luiz José da Cunha na CIDH, sem haver qualquer menção aos casos no sistema onusiano, como, por exemplo, de Davi Fiuza (PONTE, 2019) — são tratados como ocorrências individuais, no máximo restritos a uma coletividade bastante limitada, sem que tenha conseguido ensejar uma resposta sistêmica ao desaparecimento forçado contemporâneo.

A única ação concreta mencionada em relação ao presente, a disposição da Senasp para compor grupo de trabalho interinstitucional sobre “cemitérios clandestinos” na Baixada Fluminense, é relativa à condenação no caso Chacina de Acari pela Corte IDH e não decorre de política interna autônoma.

O padrão que emerge é inequívoco: quando o impulso vem de fora, o Estado age; quando não vem, o desaparecimento forçado permanece fora do horizonte da política. O *accountability* internacional funciona, assim, como substituto precário da política pública que não existe, uma vez que mesmo essa resposta é seletiva, alcançando os casos que chegaram ao sistema interamericano ou onusiano, não os milhares de casos contemporâneos que nunca saíram da delegacia.

Nos termos de Franco (2021), estamos diante de espaços de não saber institucionalmente produzidos, nos quais o governo torna indizíveis certas vidas e as próprias ações do Estado se mostram ilegíveis. As respostas aos pedidos de acesso à informação são, elas mesmas, um exercício dessa gestão da ilegibilidade: a negrogovernamentalidade não apenas gere os mortos, mas gere a legibilidade política da morte.

Esse padrão de ausência, delegação e generalidade não é falha pontual a ser corrigida por aprimoramento técnico. É, em si, a violência de Estado tal como a defini no Capítulo 2: prática sistemática, estrutural, que não depende de declaração formal para existir e que não cessa com a democracia.

Não é preciso que o Estado ordene o desaparecimento, oculte corpos ou negue informações sobre o paradeiro de alguém para que a violência de Estado se manifeste na PNBPD. Basta que o aparato estatal, de forma recorrente e verificável, se recuse a nomear, investigar e responsabilizar aquilo que administra.

A recusa reiterada em produzir dados, em criar instâncias de enfrentamento, em se posicionar sobre projetos de lei que poderiam alterar esse quadro, e a escolha sistemática de redirecionar toda pergunta incômoda a outro órgão cumprem, no plano da política pública, a mesma função que a censura e o silêncio cumpriram durante a ditadura: administrar a ilegibilidade da violência, não sua ausência. Se a violência de Estado, tal como este trabalho a define, não exige intenção individualizável nem ordem explícita para operar, o comportamento das pastas de direitos humanos e de justiça e segurança pública diante dos questionamentos de um cidadão anônimo não é ilustração retórica dessa definição, mas seu registro empírico.

Esse padrão de administração da ilegibilidade pode ser lido, ainda, à luz do conceito de justiça de transição reversa (ALMEIDA, E., 2021c): dos quatro eixos que compõem a justiça de transição — memória/verdade, reparação, reforma das instituições e responsabilização —, o Brasil avançou apenas nos dois primeiros, e de forma incompleta, deixando estruturalmente intocadas a reforma das instituições de segurança e a responsabilização de seus agentes, tanto no período ditatorial quanto no democrático. A PNBPD herda, assim, não uma lacuna técnica pontual, mas o resultado acumulado de um processo transicional que nunca se completou e que, em vários aspectos, vem sendo desfeito, o que permite compreender seus silêncios como continuidade estrutural, e não como anomalia recente da política de busca.

É nesse contexto de ausências sistemáticas que as propostas do ObDes (2025) ganham peso analítico complementar ao das recomendações de Adriano Araújo et al. (2023). O Relatório sublinha que o enquadramento do desaparecimento forçado em tipos penais existentes dilui sua gravidade justamente por ignorar seu caráter continuado enquanto violação

permanente de direitos humanos, o que a PNBPD, ao operar com uma definição genérica de desaparecimento, reproduz no plano da política pública.

O ObDes vai além ao recomendar perícias independentes especificamente para casos que envolvem a possível participação de agentes públicos. Nomeia o problema que as respostas deixaram implícito: as investigações permanecem sob a tutela das mesmas instituições potencialmente implicadas nos fatos, o que não é falha do sistema, é o sistema funcionando para proteger a si mesmo.

É nesse cenário que a discussão sobre o PL 6240/2013, atualmente, no Senado, PL 1029/2026, precisa ser lida. Não se trata de solução isolada, mas um movimento dentro de um campo de resistência mais amplo, cujos limites a própria análise do Estado revela.

A Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado (ONU, 2006), a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas (OEA, 1994) e o Estatuto de Roma (BRASIL, 2002) definem o desaparecimento forçado como a privação de liberdade cometida por agentes do Estado ou com sua aquiescência, seguida da recusa em reconhecer essa privação ou em revelar o paradeiro da vítima, colocando-a fora da proteção da lei. Essa conceituação, sintetizada pelo ObDes (2025, p. 36), deve ser tomada de forma restritiva, sem margem para interpretações ou analogias alargadas, evitando uma diluição dessa violência especialmente no que tange à atuação das facções, pois haveria um problema de seletividade penal e de ênfase na investigação e no processamento dos casos promovidos por organizações criminosas, cujo estereótipo ainda está associado a grupos de criminosos oriundos das regiões favelizadas, das periferias, das prisões.

Essa preocupação é legítima pois, após voltar a ser movimentado na Câmara Federal, em 2025 e 2026, depois de ter tido, em 2023, uma manifestação no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça, e Cidadania (CCJC), pela constitucionalidade, juridicidade, técnica legislativa e no mérito pela aprovação (COSTA, 2023), o PL 6240/2013 foi remetido ao Senado Federal para aprovação com nova redação sob o número 1029/2026, que dá margem para a interpretação que considero fundamental evitar:

Desaparecimento forçado de pessoa

Art. 148-A. O funcionário público ou a pessoa que aja com autorização, apoio ou aquiescência do Estado que apreender, deter, arrebatou, manter em cativeiro ou de qualquer outro modo privar alguém de sua liberdade, ocultando ou negando a privação de liberdade ou deixando de prestar informação sobre a condição, a sorte ou o paradeiro da pessoa a quem deva ser informado ou que tenha o direito de sabê-lo.

Pena – reclusão, de 10 (dez) a 20 (vinte) anos, e multa.

§ 1º Na mesma pena incorre quem ordena, autoriza, aquiesce e consente as condutas descritas no caput deste artigo ou de qualquer forma atua para encobrir, ocultar ou manter ocultos os atos definidos neste artigo,

inclusive deixando de prestar informações ou de fornecer documentos que permitam a localização da vítima ou de seus restos mortais, ou quem mantém a pessoa desaparecida sob sua guarda, custódia ou vigilância (grifo meu).

O trecho marcado é o que autoriza, na eventual aprovação dessa versão do PL, que a seletividade penal continue operando e que, mais uma vez, o Estado brasileiro se exima de dar a devida atenção e a promover o sério enfrentamento dos desaparecimentos forçados. O fato de termos um sistema penal estruturalmente racista, como já trabalhei no Capítulo 2, projeta que esse PL seja mais um entre vários, no que tange a não responsabilização de agentes do Estado.

De forma radical, ainda que o PL 6240/2013 fosse aprovado sem o § 1º, não acho que a tipificação do crime de desaparecimento forçado, mesmo se limitando ao fazer desaparecer do agente estatal, fosse passível de coibir que essa prática aconteça. Mais uma vez, o caráter racista do sistema penal brasileiro, que impacta, inclusive, no perfil majoritariamente elitista e branco dos representantes do poder legislativo e judiciário, mitigaria a aplicação da lei, protegendo a instituição policial.

A despeito dessa postura mais pessimista em relação a produção de efeitos a partir da aprovação do PL 1029/2026, seja em sua versão mais corajosa (sem o § 1º), seja em sua versão atual, diante da volumosa ocorrência, bem como da mesma volumosa subnotificação dos desaparecimentos forçados, e reconhecendo que, nesse caso, a tipificação penal dessa violência assume outros papéis para a sociedade que extravasam a mera prisão dos algozes, penso que existem outros desdobramentos possíveis decorrentes da aprovação desse texto normativo.

A aprovação do PL aparece como uma oportunidade para revelar a complexa dinâmica por trás da redução do número de homicídios, acompanhada pelo aumento dos casos de desaparecimento, na medida em que haverá, a partir, desse marco normativo a obrigatoriedade de se investigar os casos de desaparecimentos forçados. Diante do crescimento expressivo dos registros de desaparecimentos no Brasil, especialmente em regiões marcadas por elevadas taxas de homicídio e por disputas de organizações criminosas, torna-se urgente reconhecer que essa dinâmica pode estar ocultando as execuções seguidas da ocultação de cadáver. A ausência de uma legislação específica que tipifique o desaparecimento forçado como crime dificulta o enfrentamento institucional ao problema, contribuindo para a invisibilização das vítimas e para o sofrimento das famílias que, sequer, tem a possibilidade de enfrentar o luto.

Além disso, colocaria essa forma de violência no radar dos movimentos sociais, para além do movimento de familiares, como prática sistemática e merecedora de controle social. O desconhecimento sobre os contornos e características do desaparecimento, bem como a

ausência de previsão legal gradualmente perderiam força para fundamentar a ausência de providências de enfrentamento robustas a serem adotadas pelo Estado. Ao menos nos momentos iniciais após a aprovação, há um potencial para mobilização de afetos e pessoas, no sentido de disseminar e popularizar o debate sobre a temática.

Para reativar a rebelião que a melancolização generalizada pretende extinguir, é preciso acionar possibilidades de resistência e de escape aos dispositivos negrogovernamentais por meio da disputa política pelo corpo e pela memória. O luto não é um afeto individual não se restringe ao espaço privado de uma suposta individualidade psíquica porque é a partir da relação com o outros, no espaço social, que o sujeito pode encontrar suporte para o luto (BUTLER, 2019)

Fazendo coro a Franco (2021), no âmbito da discussão sobre desaparecimentos forçados e violência de Estado, os movimentos de familiares, encabeçados pelas mães, vão disputando a morte foracluída, com a participação em atos públicos, julgamentos, reuniões com autoridades, investigações, encontro com outros familiares e construindo outras narrativas e memórias. Paradoxalmente, a tentativa repetida de dizer algo sobre o morto e sua morte, de dar sentido ao que a negrogovernamentalidade buscava abandonar na forma de uma morte nua, produz um resíduo de dor, que, longe de ser uma barreira intransponível, diante da qual restaria a resignação ou paralisia, produz estratégias inéditas de enfrentamento da melancolização, da construção de outros dispositivos de luta.

O episódio que narrei anteriormente, quando participei da Segunda Conferência Nacional de Familiares de Pessoas Desaparecidas (CICV, 2024), demonstra a imensa solidariedade existente no âmbito dos movimentos de familiares, no que tange ao respeito pela dor, ao acolhimento entre integrantes, ao aprendizado das pessoas cujo desaparecimento é uma preocupação recente com aquelas que convivem com a incerteza a mais tempo, e à resiliência pela busca e localização das pessoas desaparecidas.

A aprovação desse PL, a despeito de seus limites, viria, portanto, com a força de um rechaço, de um constrangimento simbólico impostos ao Estado, que há décadas, talvez séculos, vem se eximindo de sua responsabilidade de enfrentar os desaparecimentos forçados enquanto prática sistemática de vitimização de milhares de pessoas, bem como de mutilação da história brasileira. A conquista da eventual aprovação dessa lei deve ser atribuída aos movimentos sociais de familiares e de direitos humanos, que se mantiveram ativos, a despeito dos traumas, do terror, por eles vividos.

O humanitarismo do século XVIII e início do XIX, em seu início é marcado por um novo corpo de narrativas que passou a abordar de forma extraordinariamente minuciosa, os

sofrimentos e as mortes das pessoas comuns, de modo a evidenciar cadeias causais que criassem um elo entre a ação dos leitores e o sofrimento dos sujeitos. Disso deriva a narrativa humanitária, caracterizada por se basear no corpo pessoal, não apenas como o *locus* da dor, mas também como o elo comum entre um infortúnio, uma vítima e um benfeitor.

A narrativa humanitária oferece um modelo de ação social e, ao oferecer um modelo de ação social, significa que a morte e o sofrimento poderiam ser evitados. Ao contrário de uma tragédia ou fatalidade, o sofrimento dos familiares poderia ter sido evitado.

É o sofrimento específico que tem o poder de mobilizar e não a generalidade. Embora o trabalho político de denúncia consista em transformar o particular em geral, através de um trabalho de generalização, são os detalhes específicos dos casos particulares que possuem a capacidade de suscitar a compaixão.

Foram os sofrimentos de um homem, e não os crimes abstratos da escravidão que levaram muitos a aderir à causa abolicionista. O corpo sofredor, portanto, teve papel fundamental na exposição do mal e na criação de uma sensibilidade humanitária. Nesse contexto da ação humanitária, os relatos dos familiares representam formas e possibilidade de produzir sentimento de solidariedade a partir da dor e do sofrimento (ARAÚJO, F., 2014, p. 160-161).

A crítica ao PL 6240/2013 e seu limite de alcance, bem como à PNBPD, não é direcionada às ações. Trata-se de uma crítica que não se dirige ao Estado em abstrato, mas à categoria analítica de Estado burguês, que atua pela manutenção do *status quo* e dos privilégios de classe, e cujos efeitos, à luz dos dados sistematizados nesta tese, recaem de forma desproporcional sobre pessoas negras, indígenas, mulheres, pessoas trans, crianças etc. É desse Estado colonial-escravista, autoritário durante a ditadura civil-empresarial-militar, estruturado pela desigualdade de raça e classe, que esta tese trata.

Reconhecer o desaparecimento forçado como violência de Estado não é, portanto, ampliar o escopo da PNBPD. É partir de uma premissa radicalmente diferente sobre quem viola, quem é violado e o que o Estado deve a quem sobreviveu à perda.

Essa premissa muda o sujeito da política: não mais o familiar como demandante de serviço, mas como sujeito de direito cuja perda foi produzida pelo mesmo Estado que agora administra sua busca. Franco (2021) nos ensina que a necrogovernamentalidade não apenas gere os mortos, mas a legibilidade política da morte, tornando indizíveis certas vidas e ilegíveis as próprias ações do Estado que as apagou.

A PNBPD é, nesse sentido, um dispositivo de gestão da ilegibilidade: ela existe, funciona, produz dados e atende familiares — e é precisamente por isso que seu silêncio sobre

o desaparecimento forçado não pode ser lido como ausência, mas como presença de uma escolha. Nomear essa escolha é o que esta tese se propôs a fazer.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao final do Capítulo 4, uma pergunta ficou em aberto, propositalmente: o que mudaria *estruturalmente* se a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas partisse da premissa de que o desaparecimento forçado é um problema político produzido pela violência do Estado brasileiro e por ele gerido, e não mero problema humanitário, familiar ou administrativo a ser gerido? Ao encerrar esta tese, retomo-a não como um exercício retórico, mas como o ponto exato em que a investigação teórica, histórica e empírica conduzida ao longo dos quatro capítulos converge para uma resposta concreta.

Se esse aspecto fosse observado precisamente no que tange ao desenho da política pública, ao menos quatro mudanças iniciais poderiam ocorrer. Primeira, a investigação de casos de desaparecimento passaria a ser obrigatória e independente sempre que houvesse indício de participação de agente estatal.

O debate sobre a independência das perícias em relação às polícias é aventado em recomendações e decisões do Sistema Interamericano de Direitos Humanos (SIDH) e cobrado por familiares de vítimas, pesquisadores, movimentos sociais etc. De certa forma, a saída das perícias de algumas unidades da federação (UFs) do âmbito das polícias civis sinalizou uma abertura para essa demanda, ao mesmo tempo em que a possibilidade de atuação de familiares, peritos independentes, pesquisadores etc. no campo das ciências forenses ainda é bastante limitada no Brasil.

Segunda, o cruzamento entre os registros do Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas (CNPD) e os dados de letalidade policial e institucional (MDIP) deixaria de ser mera aptidão técnica do sistema e passaria a ser obrigatoriedade normativa de preenchimento, condição para que o próprio Estado pudesse enxergar o que hoje escolhe não nomear. O mascaramento dos homicídios e principalmente das execuções poderia ser mais bem rastreado, ensejando medidas direcionadas de enfrentamento.

Terceira, o assento de movimentos de familiares de vítimas no Comitê Gestor da PNBPD deixaria de ser facultativo e se tornaria estatutário, retirando da boa vontade de cada gestão a decisão sobre quem tem lugar na mesa em que se decide sobre os desaparecidos. Para isso, seria fundamental o aprimoramento da normativa nacional, com alterações a nível de Lei e Decreto a serem feitas, bem como a construção de um plano nacional, em que houvesse engajamento tanto do poder público como da sociedade civil, especialmente desses familiares.

Quarta, a tipificação penal do desaparecimento forçado prescindiria da ressalva contida no §1º do art. 148-A do Projeto de Lei nº 1029/2026, que hoje reintroduz, pela porta

dos fundos, a mesma lógica de exceção que esta tese buscou desnudar. Essas quatro mudanças, tomadas em conjunto subverteriam de forma interessante a atual PNBPD.

E é exatamente essa distinção entre aperfeiçoar e substituir que a pergunta de 4. 2. 2 buscava provocar. Não se trata de a política fazer melhor o que já faz, mas de fazer, pela primeira vez, o que até hoje se recusa a fazer. Há, também, uma mudança de lugar do familiar, que deixa de ser demandante de um serviço público a ser prestado com mais ou menos eficiência, ele passaria à condição de sujeito de direito diante de uma violência que o Estado brasileiro produziu e cuja responsabilização lhe é devida.

Esta tese percorreu um caminho que se pretendeu, desde o início, cumulativo, com cada capítulo erigindo uma peça sem a qual a seguinte não se sustentaria. O Capítulo 1 retomou o processo histórico e político-jurídico de construção da categoria de desaparecimento forçado, nacional e internacionalmente, e demonstrou que seu reconhecimento nunca foi um dado, mas uma conquista disputada palmo a palmo por familiares, movimentos sociais e organizações de direitos humanos latino-americanas.

O Capítulo 2 produziu o conceito de violência de Estado que sustenta toda a argumentação subsequente, mobilizando criticamente Foucault, Agamben, Mbembe, os contratualistas, Weber, Flauzina e Lentz, não para harmonizá-los, mas para extrair de seus embates um instrumental teórico capaz de explicar a persistência da violência estatal para além da exceção ditatorial. O Capítulo 3 articulou essas duas construções para demonstrar que o desaparecimento forçado contemporâneo é um dispositivo atual de violência de Estado, e não resíduo de um passado superado, situando nesse diagnóstico a origem e a arquitetura da PNBPD, uma política instituída para o presente e o futuro, mas que reproduz, em seu silêncio sobre essa violência, a mesma racionalidade histórica que a precedeu.

O Capítulo 4, por fim, converteu esse diagnóstico teórico em investigação empírica verificável. Foram sistematizados os silêncios normativos e institucionais da política vigente e confirmando, por meio de pedidos de acesso à informação apresentados em 2026, que esses silêncios reproduzem um padrão histórico de reconhecimento seletivo da violência de Estado brasileira — o mesmo padrão identificado, em outra chave, já no Capítulo 1.

À pergunta que orienta esta tese — porque a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas não nomeia nem enfrenta o desaparecimento forçado como uma prática de violência de Estado, e o que essa omissão revela sobre a relação histórica entre o Estado brasileiro e a violência que ele próprio produz — a resposta que a pesquisa permite é que os achados reunidos ao longo dos quatro capítulos possibilitam a leitura de que essa omissão funciona menos como falha técnica e mais como função. A PNBPD parece administrar o

desaparecimento como problema humanitário, familiar ou administrativo porque, ao fazê-lo, dispensa-se de investigar, nomear e responsabilizar o Estado pela violência que ele mesmo produz.

Essa gestão do silêncio não seria nova, uma vez que constituiria a repetição, sob gramática democrática e humanitária, de uma racionalidade de reconhecimento seletivo que atravessou o colonial-escravismo e o autoritarismo da ditadura civil-empresarial-militar. A tese central que este trabalho se propôs a sustentar — de que a PNBPD administra o desaparecimento como problema humanitário, familiar ou administrativo, mas não como problema político produzido historicamente pela violência de Estado brasileira — encontra-se, portanto, amparada tanto na análise normativa e institucional quanto na evidência empírica original produzida no Capítulo 4.

Os quatro objetivos específicos que orientaram esta investigação foram integralmente alcançados. A retomada histórica e político-jurídica da categoria de desaparecimento forçado, realizada no Capítulo 1, permitiu situar as disputas de reconhecimento que atravessam sua aplicação ao caso brasileiro. A produção do conceito de violência de Estado, no Capítulo 2, forneceu o instrumental teórico necessário para explicar a persistência do fenômeno para além do período ditatorial.

A demonstração de que o desaparecimento forçado contemporâneo constitui dispositivo atual de violência de Estado, no Capítulo 3, situou a PNBPD dentro desse diagnóstico, e não à margem dele. E a sistematização dos silêncios da política, no Capítulo 4, confirmada empiricamente por meio de pedidos de acesso à informação, verificou que esses silêncios reproduzem, de fato, um padrão histórico de reconhecimento seletivo.

Entre as contribuições originais deste trabalho, destaco três. A primeira é de natureza empírica, pois o Quadro 1, construído a partir de pedidos de acesso à informação dirigidos ao MJSP e ao MDHC, converte um apontamento teórico — a de que a PNBPD não trata o desaparecimento forçado como problema distinto — em achado documental verificável e reproduzível por qualquer outro pesquisador, o que a literatura sobre o tema, até aqui, não havia produzido.

A segunda é de natureza teórico-conceitual, uma vez que a articulação entre a negrogovernamentalidade de Franco (2021) e as permanências autoritárias identificadas por Lentz (2021) permitiu demonstrar que a doutrina de segurança nacional que sustentou o aparato repressivo da ditadura não desapareceu com ela, mas se sedimentou em racionalidades institucionais que atravessam, ainda hoje, a gestão do desaparecimento. A terceira é de natureza metodológica, tendo em vista que a triangulação entre pesquisa bibliográfica, pesquisa

documental empírica e experiência situada como gestora pública produziu um conhecimento que nem a literatura acadêmica externa, nem o relato institucional isolado, seriam capazes de concretizar sozinhos.

Esta pesquisa também tem limitações que devem ser reconhecidas com a mesma franqueza com que suas contribuições foram apresentadas. A correlação entre a queda dos homicídios e o crescimento dos registros de desaparecimento, discutida no Capítulo 3 e retomada no Capítulo 4, permanece uma inferência sociologicamente sustentada, não um dado comprovado. A ausência de discriminação nos registros oficiais entre tipos de desaparecimento é, ela mesma, o problema que esta tese denuncia, e por isso impede uma mensuração exata da subnotificação de desaparecimentos forçados dentro do universo geral de desaparecidos.

A pesquisa documental via LAI, ainda que original e reproduzível, capta um recorte temporal específico — as respostas obtidas em 2026 — e não permite afirmar se e como as práticas institucionais descritas variam ao longo do tempo ou entre diferentes gestões. A experiência situada como gestora pública, deliberadamente incorporada como fonte de evidência, é também, por definição, uma janela parcial: o que pude observar de dentro do MDHC não substitui, e não pretende prescindir, uma etnografia sistemática das práticas de outras instituições que compõem a política, como as polícias civis estaduais e o Poder Judiciário.

Esses limites abrem, também, o caminho para pesquisas futuras. Seria valioso investigar empiricamente, junto às polícias civis estaduais, como os registros de ocorrência de desaparecimento são preenchidos e classificados na ponta, de modo a testar diretamente a hipótese da subnotificação levantada nesta tese.

Também mereceria maior investigação o destino do Projeto de Lei nº 1029/2026 e da tipificação penal do desaparecimento forçado, cuja tramitação certamente avançará para além do fechamento desta pesquisa. Ainda, sugiro que investiguemos comparativamente a experiência brasileira com a de outros países latino-americanos que também enfrentam a persistência contemporânea do desaparecimento forçado para além dos períodos ditatoriais, de modo a verificar se o padrão de reconhecimento seletivo aqui identificado é uma singularidade brasileira ou uma racionalidade mais ampla da região.

Feito o balanço técnico deste percurso, retomo a pergunta em aberto do último capítulo não para respondê-la nos termos desta tese, cujo objeto reside na PNBPD, mas para registrar que ela aponta para um horizonte que extrapola os contornos do desenho da política pública. Ela propõe uma reflexão, de fundo, sobre violências estruturais e seu impacto na fundação do próprio Estado brasileiro.

Por fim, encerro este trabalho com um registro de outra natureza, que não pretende acrescentar novo achado à pesquisa, mas situar o lugar afetivo e político de onde ela foi escrita. Logo nas minhas primeiras semanas trabalhando no MDHC, no início de 2023, participei de uma atividade com as mães de vítimas de violência de Estado. Não sei exatamente o motivo, porque desde o início da graduação acompanho pautas de violência, segurança pública, encarceramento, mas na ocasião, ouvir os relatos daquelas pessoas me tomou de tal maneira que eu não conseguia parar de chorar, a ponto de ter sido consolada por algumas delas.

Algum tempo depois, em 2024 ou 2025, não me lembro exatamente, durante a implementação do Centro de Memória para Vítimas de Violência de Estado (CMVV), em Santos/SP, trocava mensagens com dona Débora, uma das lideranças do movimento Mães de Maio, para combinarmos ajustes ao projeto. Chamou minha atenção que, abrindo uma das conversas, ela escreveu: “Bruna *rebeldia*!”.

Durante várias semanas, isso ressoou na minha cabeça. O que ela quis ter dito com isso? Seria um apelido ou algo do tipo? Em certo momento, lendo entrevistas e reportagens sobre a atuação dos movimentos de familiares de vítimas, descobri que rebeldia passou a ser o cumprimento que dona Débora tomou para si, e que, ao usá-lo, convoca todas as pessoas que com ela dialogam a se insurgir sobre aquilo que está posto.

A ideia de trabalhar com desaparecimentos forçados é antiga, completando agora nove anos de amadurecimento. Foi em meados de 2017 que, durante o curso “Como lidar com os efeitos psicossociais da violência?”, promovido por amigos e companheiros da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), onde me formei, no âmbito do projeto Clínicas do Testemunho, fui apresentada a esse universo pelo então professor da aula, Fábio Franco.

Na época, eu estava recém me formando no curso de Direito, não sabia exatamente que rumo tomaria minha vida nos próximos meses, mas tive certeza de que, em alguma circunstância, eu poderia dar a atenção merecida a esse tema. Depois de cinco processos seletivos e uma aprovação em outra instituição, após ser aceita no Programa de Pós-Graduação em Direito da Universidade de Brasília (PPGD/UnB), em julho de 2021, pude, finalmente, dar seguimento a esse projeto.

Ao final dele, após cinco anos dividindo a atenção com outros trabalhos intensos, tenho a sensação de que é a *rebeldia* que resume o processo de desenvolvimento deste trabalho. É preciso sermos rebeldes, é preciso que tenhamos ímpeto de transformar aquilo que não nos serve e que nos violenta.

Em outra ocasião (COSTA, 2021), escrevi que, para realizarmos uma pesquisa comprometida com os direitos humanos, precisamos nos abrir à crítica, sem tratá-la como

ofensa pessoal, ao mesmo tempo que admitimos nossa falibilidade e reconhecemos nossos erros e acertos. Tratei disso falando da importância de nos posicionarmos dos pontos de vista teórico, epistemológico e metodológico que não ignorem imbricações de raça, classe, gênero, entre outras, abrindo mão de uma postura cínica na academia.

Repensando o que escrevi à época, parece haver uma relação importante entre o abandono do cinismo e a disposição para a rebeldia, seja na academia, na militância ou na gestão pública. No ensaio de outrora, colocar-me vulnerável, estar aberta a possíveis indagações e questionamentos em virtude de escolhas e posicionamentos controversos ou pouco convencionais foi por mim entendido como a responsabilização pelo percurso que desejava traçar (COSTA, 2021).

Assim, trabalhar com a temática, o referencial teórico, o objeto e as sujeitas desta pesquisa me lembrou que, entre o cinismo, ancorado no conforto e na blindagem às críticas, e a construção de fissuras, fico com a segunda opção, mirando na produção de conhecimento comprometido com os direitos humanos e, mais radicalmente, de transformações que abalem as estruturas atuais da nossa sociedade.

REFERÊNCIAS

- AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Belo Horizonte: UFMG, 2002.
- AGAMBEN, Giorgio. *Estado de Exceção*. São Paulo: Boitempo, 2004. (Coleção Estado de Sítio).
- AGÊNCIA SENADO. Congresso Nacional é cobrado a tipificar crime de desaparecimento forçado. *Agência Senado*, 02 de maio de 2022. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2022/05/02/congresso-nacional-e-cobrado-a-tipificar-crime-de-desaparecimento-forcado>. Acesso em 17 de abril de 2024.
- ALMEIDA, Eneá de Stutz e. O processo constitucional da transição brasileira. In: ALMEIDA, Eneá de Stutz e. (Org.). *Justiça de Transição e Democracia*. Salvador: Soffia, 2021a, p. 8-39.
- ALMEIDA, Eneá de Stutz e. A natureza jurídica da anistia política no Brasil. In: ALMEIDA, Eneá de Stutz e. (Org.). *Justiça de Transição e Democracia*. Salvador: Soffia, 2021b, p. 40-70.
- ALMEIDA, Eneá de Stutz e. Justiça de transição reversa. In: ALMEIDA, Eneá de Stutz e. (Org.). *Justiça de Transição e Democracia*. Salvador: Soffia, 2021c, p. 252-283.
- ALMEIDA, Silvio. Prefácio. In: FRANCO, Fábio Luís. *Governar os mortos: necropolítica, desaparecimentos e subjetividade*. São Paulo: Ubu Editora, 2021, p. 11-16.
- ALVES, José Claudio Souza; ALVES, Gabriel Souza. Análise dos dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) sobre desaparecidos e sua relação com os desaparecimentos forçados. In: ARAÚJO, Adriano; GOMES, Jaqueline; ALVES, José Cláudio; PINTO, Nalayne. (Org.). *Desaparecimento forçado: vidas interrompidas na Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro: Autografia, 2023, p. 71-98.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Ilusão da Segurança Jurídica: do controle da violência a violência do controle penal*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003a.
- ANDRADE, Vera Regina Pereira de. *Sistema Penal Máximo x Cidadania Mínima: códigos da violência na era da globalização*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2003b.
- ANSTETT, Élisabeth. Comparación no es razón: a propósito de la exportación de las nociones de desaparición forzada y detenidos-desaparecidos. In: GATTI, Gabriel (Ed.). *Desapariciones. Usos locales, circulaciones globales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, 2017, p. 33-51.
- ARAÚJO, Adriano; GOMES, Jaqueline; ALVES, José Cláudio; PINTO, Nalayne. (Org.). *Desaparecimento forçado: vidas interrompidas na Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro: Autografia, 2023.
- ARAÚJO, Amanda Gabrielle Covelo de; GOMES, Jaqueline de Sousa. Corpos insepultáveis: uma breve revisão sobre o desaparecimento forçado nas Ciências Sociais. In: ARAÚJO, Adriano; GOMES, Jaqueline; ALVES, José Cláudio; PINTO, Nalayne. (Org.).

Desaparecimento forçado: vidas interrompidas na Baixada Fluminense. Rio de Janeiro: Autografia, 2023, p. 21-46.

ARAÚJO; Amanda Gabrielle Covello de; PERILLO, Augusto Torres; ALVES, Gabriel Souza; GOMES, Jaqueline de Sousa; PINTO, Nalayne Mendonça. Análise dos dados quantitativos e qualitativos do Disque Denúncia (2016-2020). In: ARAÚJO, Adriano; GOMES, Jaqueline; ALVES, José Cláudio; PINTO, Nalayne. (Org.). *Desaparecimento forçado: vidas interrompidas na Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro: Autografia, 2023, p. 101-120.

ARAÚJO, Fábio. *Das técnicas de fazer desaparecer corpos: desaparecimento, violência, sofrimento e política*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2014.

ATKINSON, Paul. Rescuing Autoethnography. *Journal of Contemporary Ethnography*, [Online], v. 35, n. 4, p. 400-404, 2006.

BARATTA, Alessandro. *Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal* – Introdução à Sociologia do Direito Penal. Rio de Janeiro: Revan, Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

BARAYBAR, José Pablo. Desaparições e desaparecidos na América Latina. In: *Vala clandestina de Perus: desaparecidos políticos, um capítulo não encerrado da história brasileira*. São Paulo: Ed. Do Autor. (Desaparecidos políticos um capítulo não encerrado da história brasileira; v. 1), 2012, p. 134-144.

BATISTA, Nilo. *Novas tendências do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

BRASIL. Decreto nº 4.388, de 25 de setembro de 2002. *Promulga o Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional*. Brasília, DF: Presidência da República, [2002] Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4388.htm. Acesso em 22 de abril de 2026.

BRASIL. Decreto nº 7.037, de 21 de dezembro de 2009. *Aprova o Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH-3 e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7037.htm. Acesso em 05 de abril de 2026.

BRASIL. Decreto nº 8.767, de 11 de maio de 2016. *Promulga a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, firmada pela República Federativa do Brasil em 6 de fevereiro de 2007*. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8767.htm. Acesso em: 27 de junho de 2026.

BRASIL. Decreto nº 10.622, de 9 de fevereiro de 2021. *Designa a autoridade central federal de que trata a Lei nº 13.812, de 16 de março de 2019, institui o Comitê Gestor da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e dispõe sobre a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas*. Brasília, DF: Presidência da República, [2021]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10622.htm#:~:text=D10622&text=Designa%20a%20autoridade%20centr

al%20federal.Cadastro%20Nacional%20de%20Pessoas%20Desaparecidas. Acesso em 17 de junho de 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.341, de 1º de janeiro de 2023. *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania e remaneja cargos em comissão e funções de confiança*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/d11341.htm. Acesso em 30 de junho de 2026.

BRASIL. Decreto nº 11.348, de 1º de janeiro de 2023. *Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Justiça e Segurança Pública e remaneja cargos em comissão e funções de confiança*. Brasília, DF: Presidência da República, [2023b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2023-2026/2023/decreto/d11348.htm. Acesso em 30 de junho de 2026.

BRASIL. Lei nº 6.683, de 28 de agosto de 1979. *Concede anistia e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, [1979]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6683.htm. Acesso em 23 de abril de 2026.

BRASIL. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. *Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, [1990]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm. Acesso em 08 de julho de 2026.

BRASIL. Lei nº 9.140, de 04 de dezembro de 1995. *Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, [1995]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9140.htm. Acesso em 18 de janeiro de 2026.

BRASIL. Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999. *Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal*. Brasília, DF: Presidência da República, [1999]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9807.htm. Acesso em 03 de julho de 2026.

BRASIL. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. *Institui o Código Civil*. Brasília, DF: Presidência da República, [2002]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10406compilada.htm. Acesso em 17 de junho de 2026.

BRASIL. Lei nº 11.259, de 30 de dezembro de 2005. *Acrescenta dispositivo à Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 – Estatuto da Criança e do Adolescente, para determinar investigação imediata em caso de desaparecimento de criança ou adolescente*. Brasília, DF: Presidência da República, [2005]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2005/lei/l11259.htm. Acesso em 02 de julho de 2026.

BRASIL. Lei nº 12.127, de 17 de dezembro de 2009. *Cria o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos*. Brasília, DF: Presidência da República, [2009]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12127.htm. Acesso em 08 de julho de 2026.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. *Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República, [2011a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em 03 de julho de 2026.

BRASIL. Lei nº 12.528, de 18 de novembro de 2011. *Cria a Comissão Nacional da Verdade no âmbito da Casa Civil da Presidência da República*. Brasília, DF: Presidência da República, [2011b]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12528.htm. Acesso em 23 de abril de 2026.

BRASIL. Lei nº 13.812, de 16 de março de 2019. *Institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, cria o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas e altera a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente)*. Brasília, DF: Presidência da República, [2019a]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13812.htm. Acesso em 21 de junho de 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 6.240/2013. *Acrescenta art. 149-A ao Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para tipificar o crime de desaparecimento forçado de pessoa, e acrescenta inciso VIII ao art. 1º da Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990, para considerar esse crime hediondo*. Brasília, DF, 2013. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1123680. Acesso em 04 de julho de 2026.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 1.969/2022. *Reconhece a responsabilidade do Estado pelo desaparecimento forçado das 11 vítimas de Acari e estabelece Medidas de Reparação e Não-Repetição para vítimas e familiares da Chacina de Acari*. Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/propostas-legislativas/2332174>. Acesso em 20 de abril de 2024.

BRASIL. Ministério da Igualdade Racial. Portaria Interministerial MIR/MDHC/MJSP/MS/MDS nº 19, de 30 de março de 2026. *Institui a Estratégia Nacional de Atenção, Apoio e Acesso à Justiça para Vítimas de Violência Institucional e suas Mães e Familiares - Estratégia Nacional Mães e Familiares por Direitos*. Brasília, DF: Presidência da República, [2026a]. Disponível em: https://dspace.mj.gov.br/bitstream/1/16923/2/PRI_GM_2026_19.pdf. Acesso em 01 de julho de 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *MJSP lança cadastro nacional para dar agilidade à busca de pessoas desaparecidas*. 29 de agosto de 2025a. Disponível em:

<https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mj-sp-lanca-cadastro-nacional-para-dar-agilidade-a-busca-de-pessoas-desaparecidas>. Acesso em 17 de novembro de 2025.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Pedido de acesso à informação nº 08198.001450/2026-17. *Solicitação de informações sobre o tema dos desaparecimentos forçados no âmbito da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas (Lei 13.812/2019)*. Resposta ao pedido de informação via Plataforma Informa.BR. Brasília, DF, 14 de janeiro de 2026b.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Pedido de acesso à informação nº 08198.012522/2026-43. *Recomendações para a construção de uma política nacional de tipificação, identificação, investigação e desaparecimentos forçados e acolhimento de familiares*. Resposta ao pedido de informação via Plataforma Informa.BR. Brasília, DF, 03 de abril de 2026, 2026c.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Pedido de acesso à informação nº 08198.022109/2026-97. *Recomendação PRDC/RJ/MPF “cemitérios clandestinos”*. Resposta ao pedido de informação via Plataforma Informa.BR. Brasília, DF, 16 de junho de 2026d.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Pedido de acesso à informação nº 08198.022578/2026-14. *Solicitação de complementação Pedido de acesso à informação nº 08198.001450/2026-17*. Resposta ao pedido de informação via Plataforma Informa.BR. Brasília, DF, 18 de junho de 2026e.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Mobilização Nacional de Identificação de Pessoas Desaparecidas. Brasília, DF, [s. d.]-a. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/mobilizacao-nacional>. Acesso em 02 de julho de 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Caderno Temático de Referência: fundamentos da busca de pessoas desaparecidas e investigação de desaparecimento de pessoas*. Brasília, DF, 2023c. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/desaparecidos/caderno_tematico_desaparecidos.pdf. Acesso em 30 de junho de 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Relatório Estatístico Anual de Pessoas Desaparecidas e Localizadas, anos-base 2022 e 2023*. Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/estatistica/download/dados-nacionais-de-seguranca-publica-mapa/relatorio-estatistico-anual-de_pessoas-desaparecidas-e-localizadas.pdf. Acesso em 30 de junho de 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *O que fazer quando alguém desaparece?* Brasília, DF, 2025b. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/diagramacao-cartilha-desaparecidos-2.pdf>. Acesso em 17 de junho de 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. Atuação das Polícias Militares e das Guardas Municipais na Busca de Pessoas

Desaparecidas. Brasília, DF, 2026f. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/desaparecidos/cartilha-gm-e-pm.pdf/>. Acesso em 08 de julho de 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Secretaria Nacional de Segurança Pública. *Guia de Orientações às Autoridades Centrais Estaduais (ACEs)*: Diretrizes para a gestão e governança da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas em nível local. Brasília, DF, 2026g. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/desaparecidos/guia-de-orientacoes-desaparecidos.pdf/>. Acesso em 21 de junho de 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Sistema Nacional de Segurança Pública. *O Sinesp*. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/sinesp-1/o-sinesp-1/o-sinesp>. Acesso em 19 de junho de 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Sistema Nacional de Segurança Pública. *Sinesp PPE*. Brasília, DF, 2019b. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/sinesp-1/sinesp-ppe/ppe>. Acesso em 19 de junho de 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública. Sistema Nacional de Segurança Pública. *Sinesp Integração*, 2019c. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-seguranca/seguranca-publica/sinesp-1/sinesp-integracao/sinesp-integracao>. Acesso em 19 de junho de 2026.

BRASIL. Ministério da Justiça e da Segurança Pública; Ministério da Saúde; Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome. *Como SUS e SUAS podem solicitar a identificação de uma pessoa com identidade desconhecida?* Mobilização Nacional de Identificação de Pessoas Desaparecidas. Identificação de pessoas acolhidas em instituições de saúde e assistência social. Brasília, DF, 2025c. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/mobilizacao-nacional/cartilha-mobilizacao-nacional-de-identificacao-de-pessoas-desaparecidas.pdf>. Acesso em 21 de junho de 2026.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. *Sentenças da Corte Interamericana de Direitos Humanos*. Brasília, DF, [s. d.]-b. Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/navegue-por-temas/atuacao-internacional/organizacao-dos-estados-americanos-oea/corte-interamericana-de-direitos-humanos/sentencas>. Acesso em 18 de janeiro de 2026.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Pedido de acesso à informação nº 00105.0017142026-12. *Recomendações para a construção de uma política nacional de tipificação, identificação, investigação e desaparecimentos forçados e acolhimento de familiares*. Resposta ao pedido de informação via Plataforma Informa.BR. Brasília, DF, 03 de abril de 2026h.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. *Pedido de acesso à informação nº 00105. 002929/2026-42. Pedido de Acesso à Informação (SIC). Recomendação PRDC/RJ/MPF “cemitérios clandestinos”*. Brasília, DF, 16 de junho de 2026, 2026i.

BRASIL. Presidência da República. Participa + Brasil. *Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP)*. Brasília, DF, [s. d.]-c. Disponível em: <https://www.gov.br/participamaisbrasil/cemdp>. Acesso em 18 de janeiro de 2026.

BRASIL. Presidência da República. Secretaria de Direitos Humanos. *Habeas Corpus que se apresente o corpo: a busca dos desaparecidos políticos no Brasil*. Brasília, DF, 2010. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/tematica/livros/diversos/corpus.pdf>. Acesso em 22 de janeiro de 2026.

BRASIL. Senado. Projeto de Lei do Senado nº 245, de 2011. *Acrescenta o art. 149-A ao Código Penal, para tipificar o crime de desaparecimento forçado de pessoa*. Brasília, DF, 2011. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/100177>. Acesso em 13 de abril de 2024.

BRASIL. Senado. Projeto de Lei nº 1029, de 2026. *Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), e a Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990 (Lei dos Crimes Hediondos), para dispor sobre o crime de desaparecimento forçado de pessoa*. Brasília, DF, 2026j. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/172968>. Acesso em 03 de julho de 2026.

BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de; SOBRAL, Isabel. Mortes Violentas Intencionais no Brasil em 2024. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, SP, 2025, p. 26-42. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/07/anuario-2025.pdf>. Acesso em 23 de abril de 2026.

BUENO, Samira; SCHROEDER; SOBRAL, Isabela. Crescimento dos desaparecimentos pode invisibilizar execuções e desaparecimentos forçados. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, SP, 2025, p. 77-81. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/07/anuario-2025.pdf>. Acesso em 15 de junho de 2026.

BUTLER, Judith. *Vida precária: os poderes do luto e da violência*. Belo Horizonte: Autêntica, 2019.

CARNEIRO, Aparecida Sueli. *A construção do outro como não ser como fundamento do ser*. 2025. 339 f. Tese (Doutorado em Educação), Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CARVALHO, Andrea. Especialistas da ONU cobram o fim da ‘brutal’ violência policial no Brasil. *Human Rights Watch*, 15 de dezembro de 2023. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2023/12/15/un-experts-call-brazil-end-brutal-police-violence>. Acesso em 07 de julho de 2026.

CECHETTO, Fátima; MUNIZ, Jacqueline; MONTEIRO, Rodrigo. “Basta tá do lado”: a construção social do envolvido com o crime. *Caderno CRH*, Salvador, v. 31, n. 82, jan.-abr./2018, p. 99-116.

CECHETTO, Fátima; MUNIZ, Jacqueline; MONTEIRO, Rodrigo. Envolvido(a) com o crime: tramas e manobras de controle, vigilância e punição. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*, online, v. 1, n. 2, jun./ 2020, p. 108-140.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (CICV). Familiares de pessoas desaparecidas se unem em movimento nacional. *CICV Brasil*, 01 de julho de 2024, 2024. Disponível em: <https://www.icrc.org/pt/document/familiares-de-pessoas-desaparecidas-movimento-nacional>. Acesso em 17 de junho de 2026.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA (CNJ). Resolução nº 601, de 13 de dezembro de 2024. *Dispõe sobre o dever de reconhecer e retificar os assentos de óbito de todos os mortos e desaparecidos vítimas da ditadura militar*. Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original215956202412166760a2dc481d0.pdf>. Acesso em 08 de julho de 2026.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Informações sobre o sistema SINALID. *CNMP*, [s. d.]. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/institucional/comissoes/comissao-de-defesa-dos-direitos-fundamentais/sinalid/informacoes-sobre-o-sistema>. Acesso em 17 de junho de 2026.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO (CNMP). Encontro do CNMP reforça a importância de políticas públicas e colaboração interinstitucional para combater aumento de desaparecimentos no Brasil. *CNMP*, 17 de novembro de 2024. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/18045-encontro-do-cnmp-reforca-a-importancia-de-politicas-publicas-e-colaboracao-interinstitucional-para-combater-aumento-de-desaparecimentos-no-brasil?highlight=WyJzaW5hbGlkI00=>. Acesso em 30 de junho de 2026.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). *Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil*. Sentença de 24 de novembro de 2010 (Exceções preliminares, mérito, reparações e custas), 2010. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf. Acesso em 07 de maio de 2024.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CORTE IDH). *Caso Gomes Leite de Souza e outros (“Chacina de Acari”) vs. Brasil*. Sentença de 04 de julho de 2024 (Exceções preliminares, mérito, reparações e custas), 2024. Disponível em: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_531_por.pdf. Acesso em 04 de julho de 2026.

COSTA, Bruna Martins. *Aprisionamento da loucura: internamento, psiquiatria e controle penal*. 2017. 70 f. Monografia (Graduação em Direito), Centro de Ciências Jurídicas, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2017.

COSTA, Bruna Martins. *Controle penal da loucura e do gênero: reflexões interseccionais sobre uma experiência de transinstitucionalização*. 2020. 115 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2020.

COSTA, Bruna Martins. Para o comprometimento com a pesquisa em direitos humanos: o abandono do cinismo e a retomada do político na pesquisa acadêmica. *Captura Críptica*, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 141-147, 2021.

DAS, Veena. *Vida e palavras: a violência e sua descida ao ordinário*. São Paulo: Editora Unifesp, 2020.

DELAMONT, Sara. Arguments against auto-ethnography. *Qualitative Researcher*, [Online], v. 4, p. 2-4, 2007.

DIJKSTRA, Petra; KLANN, Helen; RUIMSCHOTEL, Rosa; WIJNKOOP, Myrthe. *Enforced disappearances as continuing violations*. Amsterdam Law Clinic. University of Amsterdam, 2002.

DULITZKY, Ariel E. Latin America's Contributions to the Development of Institutional Responses to Enforced Disappearances. In: HEATH, Jennifer; ZAHEDI, Ashraf. (Ed.). *Book of the Disappeared: the Quest for Transitional Justice*. Michigan: University of Michigan Press, 2023.

FERREIRA, Letícia Carvalho de Mesquita. *Dos autos da cova rasa: identificação de corpos não identificados no Instituto Médico-Legal do Rio de Janeiro, 1942-1960*. Rio de Janeiro: Laced-Museu Nacional, 2009.

FERREIRA, Letícia Carvalho de Mesquita. *Uma etnografia para muitas ausências: o desaparecimento de pessoas como ocorrência policial e problema social*. 2011. 308 f. Tese (Doutorado em Antropologia), Programa de Pós-Graduação em Antropologia Social do Museu Nacional, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

FERREIRA, Letícia Carvalho de Mesquita. Reflexões sobre registros policiais de desaparecimento de pessoa no Rio de Janeiro (2005-2009). *Mana – Estudos de Antropologia Social*, Rio de Janeiro, v. 19, n. 3, p. 555-584, 2013.

FERREIRA, Letícia Carvalho de Mesquita. O fio e as costuras da literatura acadêmica sobre o desaparecimento de pessoas no Brasil contemporâneo. *Anuário Antropológico*, [Online], v. 49, n. 2, 2024, e-12417.

FLAUZINA, Ana Luiza Pinheiro. *Corpo negro caído no chão: o Sistema Penal e o projeto genocida do Estado brasileiro*. 2006. 145 f. Dissertação (Mestrado em Direito), Programa de Pós-Graduação em Direito, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). *Mapa dos Desaparecidos no Brasil*. 2023. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023. Disponível em: <https://publicacoes.forumseguranca.org.br/server/api/core/bitstreams/91de3f95-67de-410a-9fb7-ce0227d248cb/content>. Acesso em 21 de junho de 2026.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 2025. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2025/07/anuario-2025.pdf>. Acesso em 16 de outubro de 2025.

FON FILHO, Aton (Org.). *A repressão militar-policial no Brasil: o livro chamado João*. São Paulo: Expressão Popular, 2016.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*. Petrópolis: Vozes, 1996.

FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade I: A vontade de saber*. Rio de Janeiro, Edições Graal, 1999.

FOUCAULT, Michel. *A verdade e as formas jurídicas*. Rio de Janeiro: Nau, 2003.

FOUCAULT, Michel. *Em defesa da sociedade: curso no Collège de France (1975-1976)*. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

FOUCAULT, Michel. *Nascimento da biopolítica: curso dado no Collège de France (1978-1979)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008a.

FOUCAULT, Michel. *Segurança, território, população: curso dado no Collège de France (1977-1978)*. São Paulo: Martins Fontes, 2008b.

FRANCO, Fábio Luís. *Governar os mortos: necropolítica, desaparecimentos e subjetividade*. São Paulo: Ubu Editora, 2021.

FREYRE, Gilberto. *Casa grande & senzala: formação da família brasileira sob o regime de economia patriarcal*. São Paulo: Global, 2006.

G1 SANTOS. Governo Federal lança primeiro Centro de Memória às vítimas de violência do Estado em Santos. *G1 Santos*, 04 de março de 2026. Disponível em: <https://g1.globo.com/sp/santos-regiao/noticia/2026/03/04/governo-federal-lanca-primeiro-centro-de-memoria-as-vitimas-de-violencia-de-estado-em-santos.ghtml>. Acesso em 01 de julho de 2026.

GATTI, Gabriel (Ed.). *Desapariciones. Usos locales, circulaciones globales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, 2017.

GÓES, Luciano. *A “tradução” de Lombroso na obra de Nina Rodrigues: o racismo como base estruturante da criminologia brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, 2016.

HABER, Carolina Dzimidas. Pesquisa empírica instrumental: um relato da experiência de pesquisar na Defensoria Pública. In: BRAGA, Ana Gabriela Mendes; IGREJA, Rebecca Lemos; CAPPI, Ricardo (Orgs.). *Pesquisar empiricamente o direito II: percursos metodológicos e horizontes de análise*. São Paulo: Rede de Estudo Empíricos em Direito, 2022, p. 189-224.

HATTORI, Márcia Lika; SOUZA, Rafael de Abreu e; TAUHYL, Ana Paula Moreli; ALBERTO, Luana Antoneto. O caminho burocrático da morte e a máquina de fazer desaparecer: propostas de análise da documentação do Instituto Médico Legal-SP para antropologia forense. *Revista do Arquivo: uma publicação online do Arquivo Público do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 2, p. 1-21, 2016. Disponível em:

http://www.arquivoestado.sp.gov.br/revista_do_arquivo/02/artigo_03.php. Acesso em 26 de abril de 2026.

HOBBS, Thomas. *Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil*. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

IGREJA, Rebecca Lemos. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudo Empíricos em Direito, 2017, p. 11-38.

INSTITUTO DE ESTUDOS SOBRE A VIOLÊNCIA DO ESTADO. *Dossiê Ditadura: mortos e desaparecidos políticos no Brasil (1964-1985)*. São Paulo: Instituto de Estudos sobre a Violência do Estado; Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2009.

JARDIM, Tarciso Dal Maso. *Brasil condenado a legislar pela Corte Interamericana de Direitos Humanos: da obrigação de tipificar o crime de desaparecimento forçado de pessoas*. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado/Textos para discussão, n. 83, 2011.

KUCINSKI, Bernardo. A história vista do cárcere. In: FON FILHO, Aton (Org.). *A repressão militar-policial no Brasil: o livro chamado João*. São Paulo: Expressão Popular, 2016, p. 9-11.

LENTZ, Rodrigo. *O pensamento político dos militares brasileiros*. 2021. 321 f. Tese (Doutorado em Ciência Política), Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2021.

LOCKE, John. *Dois tratados sobre o governo*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

MAHLKE, Kirsten. Figuraciones fantásticas de la desaparición forzada. In: GATTI, Gabriel (Ed.). *Desapariciones. Usos locales, circulaciones globales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, 2017, p. 73-113.

MATOS, Marcus Vinicius A. B. de. The right to reclaim lost bodies: recovering evidence, memory and land in law and literatura. *The International Journal of Human Rights*, 20 Feb 2026. Disponível em: <https://doi.org/10.1080/13642987.2026.2625793>. Acesso em 02 de junho de 2026.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte*. São Paulo: N-1, 2018.

MBEMBE, Achille. *Políticas da inimizade*. São Paulo: N-1, 2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). MPF quer mapeamento de cemitérios clandestinos no Rio de Janeiro para cumprir decisão internacional. *Ministério Público Federal Portal Institucional*, [Online], 21 de outubro de 2025. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/unidades/pr-rj/noticias/mpf-quer-mapeamento-de-cemiterios->

clandestinos-no-rio-de-janeiro-para-cumprir-decisao-internacional. Acesso em 26 de abril de 2025.

NASCIMENTO, Abdias do. *O genocídio do negro brasileiro: processo de um racismo mascarado*. São Paulo: Perspectiva, 2017.

NEUMANN, Marcelo. *O Desaparecimento de Crianças e Adolescentes*. 2010. 138 f. Tese (Doutorado em Serviço Social), Programa de Pós-Graduação em Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

OBSERVATÓRIO DO DESAPARECIMENTO DE PESSOAS NO BRASIL (ObDes). *Relatório 2025*. Brasília: Universidade de Brasília, 2025.
https://road.hypotheses.org/files/2026/03/RELATORIO-2025-As-multiplas-dimensoes-do-desaparecimento-de-pessoas-no-Brasil_compressed.pdf. Acesso em 30 de junho de 2026.

OLIVEIRA, Dijaci David de. *O desaparecimento de pessoas no Brasil*. Goiânia: Cânone Editorial, 2012.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem*, 1948. Disponível em:
<https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/declaracion.pdf>. Acesso em 08 de julho de 2026.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Convenção Americana sobre Direitos Humanos*, 1969. Disponível em:
<https://www.oas.org/pt/cidh/mandato/Basicos/convencion.asp>. Acesso em 08 de julho de 2026.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas*, de 09 de junho de 1994. Disponível em:
<https://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/a-60.htm>. Acesso em 22 de abril de 2026.

PERILLO, Augusto Torres; PINTO, Nalayne Mendonça. Pesquisa exploratória sobre desaparecimentos na Baixada Fluminense a partir do Facebook. In: ARAÚJO, Adriano; GOMES, Jaqueline; ALVES, José Cláudio; PINTO, Nalayne. (Org.). *Desaparecimento forçado: vidas interrompidas na Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro: Autografia, 2023, p. 151-161.

PINTO, Simone Rodrigues; COSTA, Bruna Martins. Desaparecimento estratégico: o direito a desaparecer. In: *1º Seminário da Rede Brasileira de Pesquisas e Estudos sobre Desaparecimentos*, 1, 2025, [Online], trabalho não publicado, 2025.

PONTE. ONU cobra explicação do Brasil sobre sumiço de adolescente em Salvador. *Ponte*, [Online], 20 de agosto de 2019. Disponível em: <https://ponte.org/onu-cobra-explicacao-do-brasil-sobre-sumico-de-adolescente-em-salvador/>. Acesso em 03 de julho de 2026.

REGINATO, Andréa Depieri de A. Uma introdução à pesquisa documental. O Direito como objeto de estudo empírico: o uso de métodos qualitativos no âmbito da pesquisa empírica em Direito. In: MACHADO, Maíra Rocha (Org.). *Pesquisar empiricamente o direito*. São Paulo: Rede de Estudo Empíricos em Direito, 2017, p. 189-224.

RIDENTI, Marcelo. Prefácio. In: TELES, Janaína (Org.). *Mortos e desaparecidos políticos: reparação ou impunidade?* 2. Ed. São Paulo: Humanitas/ FFLCH/USP, 2001, p. 23-28.

ROSA; Lucas Conti de Souza. Os desaparecimentos forçados nos jornais da Baixada Fluminense. In: ARAÚJO, Adriano; GOMES, Jaqueline; ALVES, José Cláudio; PINTO, Nalayne. (Org.). *Desaparecimento forçado: vidas interrompidas na Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro: Autografia, 2023, p. 143-150.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. [s. l.]: EbooksBrasil, [s. d.].

SAFATLE, Vladimir. Introdução. Em direção a um novo modelo de crítica: as possibilidades de recuperação contemporânea do conceito de patologia social. In: SAFATLE, Vladimir; SILVA JÚNIOR, Nelson da; DUNKER, Christian. (Org.). *Patologias do Social: Arqueologias do sofrimento psíquico*. Belo Horizonte: Autêntica, 2020, p. 7-31.

SANTOS, Silvio Matheus Alves. O método da autoetnografia na pesquisa sociológica: atores, perspectivas e desafios. *Plural*, São Paulo, v. 24, n. 1, p. 214-241, 2017.

SÃO PAULO. Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania. Coordenação de Localização Familiar e Desaparecidos. *A Coordenação*. São Paulo, SP, 2026. Disponível em: https://prefeitura.sp.gov.br/web/direitos_humanos/w/desaparecidos/a_divisao/254686. Acesso em 17 de junho de 2026.

STRATHERN, Marilyn. Os limites da autoantropologia. In: STRATHERN, Marilyn. *O efeito etnográfico e outros ensaios*. São Paulo: Cosac Naify, 2014, p. 133-158.

TELES, Janaína (Org.). *Mortos e desaparecidos políticos: reparação ou impunidade?* 2ª Ed. São Paulo: Humanitas/ FFLCH/USP, 2001.

TELES, Maria Amélia de Almeida; SEIXAS, Ivan Akselrud de; LISBOA, Susana. Relatório final da Comissão Especial 261/90. In: *Vala clandestina de Perus: desaparecidos políticos, um capítulo não encerrado da história brasileira*. São Paulo: Ed. Do Autor. (Desaparecidos políticos um capítulo não encerrado da história brasileira; v. 1). 2012, p. 194-199.

TELES, Maria Amélia de Almeida; LISBOA, Suzana Keniger. A vala de Perus: um marco histórico na busca da verdade e justiça! In: *Vala clandestina de Perus: desaparecidos políticos, um capítulo não encerrado da história brasileira*. São Paulo: Ed. Do Autor. (Desaparecidos políticos um capítulo não encerrado da história brasileira; v. 1). 2012, p. 51-102.

UNITED NATIONS (UN). *International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*, 20 Dec 2006. Disponível em: https://legal.un.org/avl/pdf/ha/icpped/icpped_ph_e.pdf. Acesso em 22 de maio de 2026.

UOL. Uol vence Prêmio Vladimir Herzog, especializado em direitos humanos. *Uol*, São Paulo, 13 de outubro de 2022, 2022. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2022/10/13/uol-vence-premio-vladimir-herzog-especializado-em-direitos-humanos.htm>. Acesso em 22 de abril de 2024.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Volume II. Brasília, DF: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

WICHERT, Marlon Alberto. Questão dos desaparecidos políticos no Brasil. Perspectivas com a Comissão Nacional da Verdade. In: *Vala clandestina de Perus: desaparecidos políticos, um capítulo não encerrado da história brasileira*. São Paulo: Ed. Do Autor. (Desaparecidos políticos um capítulo não encerrado da história brasileira; v. 1). 2012, p. 117-132.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Em busca das penas perdidas – A perda de legitimidade do sistema penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl; BATISTA, Nilo; ALAGIA, Alejandro; SLOKAR, Alejandro. *Direito Penal Brasileiro: primeiro volume – Teoria geral do Direito Penal*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ANEXO A - PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO Nº 08198.001450/2026-17



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional de Segurança Pública
Coordenação de Políticas sobre Pessoas Desaparecidas

INFORMAÇÃO Nº 6/2026/CPD/CGPREV/DSUSP/SENASP

Processo: **08198.001450/2026-17**

Interessado: **Identificado(a) com Restrição | Ouvidoria-Geral**

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se do Despacho (34293897) relativo ao Despacho nº 45/2026/SIC-Central/DIOUV/COUV/CGOUV/OUV (34289387), por meio do qual a Ouvidoria-Geral encaminha pedido de acesso à informação. A demanda, registrada por requerente com restrição de identidade, solicita os seguintes esclarecimentos sobre desaparecimentos forçados no âmbito da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas (Lei 13.812/2019):

Prezados, gostaria de solicitar a disponibilização de informações sobre o tema dos desaparecimentos forçados no âmbito da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas (Lei 13.812/2019), tendo em vista que não aparece qualquer menção expressa no texto legal sobre esse fenômeno.

De forma preliminar, gostaria de que fosse apresentada a linha do tempo do desenvolvimento da política de pessoas desaparecidas, que culminou na Lei 13.812/2019, destacando os principais pontos de cada etapa.

Em seguida, sobre os desaparecimentos forçados, questiona se: existe, desde a estruturação da política, em 2019 ou mesmo antes, enquanto estava sendo desenhada, algum direcionamento específico para esse tema? alguma atuação mais focada para o reconhecimento e enfrentamento dos desaparecimentos forçados? A saber,

1. Pressão no legislativo para aprovação do projeto de lei em tramitação - PL 6240/2013;
2. Levantamento dos públicos mais vulneráveis a essa forma de desaparecimento;
3. Atuação da política pública destinada aos grupos mais vulneráveis a esse tipo de violência;
4. Posicionamento da Assessoria Internacional em casos de condenação do Brasil no âmbito da Corte IDH ou acompanhado pela CIDH ou casos acompanhados pela ONU em seu Comitê especializado (CED)? Listar, por gentileza, todos os casos sobre desaparecimentos e desaparecimentos forçados acompanhados pela AI do MJSP;
5. Qual é a posição institucional do MJSP sobre esse tipo de violência? Reconhece-se que ela ocorre? Reconhece-se a gravidade? A que ou a quem o MJSP atribui a responsabilidade de ocorrência dos desaparecimentos forçados?

6 Qual o posicionamento do MJSP em relação à Recomendação PRDC/RJ/Nº 21/2025, que sugeriu ao Ministério da Justiça e Segurança Pública: i) a criação de um grupo de trabalho interinstitucional com o fim de operacionalizar medidas destinadas ao mapeamento de cemitérios clandestinos no Rio de Janeiro, de modo a atender ao Ponto Resolutivo nº 20 da sentença proferida pela Corte IDH no caso "Mães de Acari"; e ii) o mapeamento de cemitérios clandestinos situados na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro?

1.2. Os questionamentos acima discriminados seguem devidamente respondidos no que diz respeito às competências desta Coordenação de Políticas sobre Pessoas Desaparecidas.

2. DOS ESCLARECIMENTOS

2.1. Quanto ao item 1 (**pressão no legislativo para aprovação do projeto de lei em tramitação - PL 6240/2013**): O Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Coordenação de Políticas sobre Pessoas Desaparecidas, já se manifestou nos autos do referido Projeto de Lei destinado à alteração do Código Penal, com vistas à inclusão do art. 149-A, dispositivo específico referente ao desaparecimento forçado de pessoas. Tal iniciativa legislativa representa importante avanço para a harmonização da legislação brasileira com os parâmetros internacionais de proteção aos direitos humanos, particularmente aqueles estabelecidos pela Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas. No entanto, é forçoso destacar que o MJSP não detém atribuição institucional para interferir ou pressionar o regular processo legislativo, cuja condução e deliberação competem exclusivamente ao Poder Legislativo, nos termos na Constituição Federal.

2.2. Quanto aos itens 2 e 3 (**levantamento dos públicos mais vulneráveis a essa forma de desaparecimento e atuação da política pública destinada aos grupos mais vulneráveis a esse tipo de violência**), respectivamente: Atualmente não há um levantamento estatístico nacional específico e consolidado que permita identificar, de forma específica e categorizada, os públicos mais vulneráveis ao desaparecimento forçado, nos termos definidos pelo direito internacional dos direitos humanos. Tal ausência decorre, em grande medida, da complexidade do fenômeno, da subnotificação histórica e da inexistência, até o momento, de tipificação penal específica no ordenamento jurídico brasileiro, o que impacta a padronização dos registros administrativos.

2.3. Quanto ao item 5 (**qual é a posição institucional do MJSP sobre esse tipo de violência? Reconhece-se que ela ocorre? Reconhece-se a gravidade? A que ou a quem o MJSP atribui a responsabilidade de ocorrência dos desaparecimentos forçados?**): O MJSP reconhece o desaparecimento forçado como uma grande violação de direitos humanos, conforme definido nos tratados internacionais ratificados pelo Estado brasileiro, em especial a Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas. Reconhece-se ainda que esse fenômeno pode ocorrer em diversos contextos, especialmente quando há a intervenção direta ou indireta de agentes estatais ou quando o Estado deixa de cumprir com o seu dever de investigar, sancionar e reparar tais danos. Dessa forma, entende-se a elevada gravidade do desaparecimento forçado, tanto pelo impacto direto sobre as vítimas quanto pelos efeitos prologados sobre os seus familiares e sobre a sociedade em geral.

2.4. Quanto ao item 6 (**Qual o posicionamento do MJSP em relação à Recomendação PRDC/RJ/Nº 21/2025, que sugeriu ao Ministério da Justiça e Segurança Pública: i) a criação de um grupo de trabalho interinstitucional com o fim de operacionalizar medidas destinadas ao mapeamento de cemitérios clandestinos no Rio de Janeiro, de modo a atender ao Ponto Resolutivo nº 20 da sentença proferida pela Corte IDH no caso "Mães de Acari"; e ii) o mapeamento de cemitérios clandestinos situados na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro?**): Conforme o Decreto n.º 10.622, de 9 de fevereiro de 2021, que dispõe sobre a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, a área de atuação relativa a "óbitos e cemitérios" (inciso II) está sob a coordenação do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), nos termos do art. 13, § 1º. Assim, as iniciativas referentes ao mapeamento de cemitérios clandestinos devem ser conduzidas a partir das diretrizes e solicitações do referido Ministério. No entanto, não obstante as iniciativas referentes ao mapeamento de cemitérios clandestinos devam ser conduzidas sob a coordenação do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC), o MJSP, por intermédio da Coordenação de Políticas sobre Pessoas Desaparecidas,

vinculada a Secretaria Nacional de Segurança Pública, que desempenha a função de Autoridade Central Federal da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, reconhecendo a relevância da medida, colocou-se à disposição para compor o Grupo de Trabalho interinstitucional, contribuindo com expertise técnica e integração com os órgãos de segurança pública, de modo a garantir a efetividade das ações propostas.

3. CONCLUSÃO

3.1. Quanto ao item 4 (posicionamento da Assessoria Internacional em casos de condenação do Brasil no âmbito da Corte IDH ou acompanhado pela CIDH ou casos acompanhados pela ONU em seu Comitê especializado (CED)? Listar, por gentileza, todos os casos sobre desaparecimentos e desaparecimentos forçados acompanhados pela AI do MJSP), sugere-se encaminhamento à ASINT para prestação dos devidos esclarecimentos.

3.2. Superadas os questionamentos sob atribuição desta Coordenação e sem mais para o momento, é o que cumpre informar.

GÉSSICA RENAÍSSA FERREIRA CALDAS

Servidora Mobilizada

IARA BUORO SENNES

Coordenadora de Políticas sobre Pessoas Desaparecidas

De acordo. Encaminhe-se à DSUSP.

LEANDRO ARBOGAST CUNHA

Coordenador-Geral de Políticas de Prevenção à Violência e à Criminalidade

De acordo.

ISABEL SEIXAS DE FIGUEIREDO

Diretora do Sistema Único de Segurança Pública



Documento assinado eletronicamente por **LEANDRO ARBOGAST DA CUNHA, Coordenador(a)-Geral de Políticas de Prevenção à Violência e à Criminalidade**, em 21/01/2026, às 13:41, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Isabel Seixas de Figueiredo, Diretor(a) do Sistema Único de Segurança Pública**, em 21/01/2026, às 18:00, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Gessica Renáissa Ferreira Caldas, Servidor(a) Mobilizado(a)**, em 21/01/2026, às 18:12, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Iara Buoro Sennes, Coordenador(a) de Políticas sobre Pessoas Desaparecidas**, em 22/01/2026, às 09:40, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **34333201** e o código CRC **949C9021**.

O documento pode ser acompanhado pelo site <http://sei.consulta.mj.gov.br/> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.



34453393



08198.001450/2026-17



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Assessoria Especial de Assuntos Internacionais

OFÍCIO Nº 153/2026/ASINT/MJ

Brasília, na data da assinatura.

À Senhora

Katia de Queiroz Domingues Baroni

Responsável pelo Serviço de Informação ao Cidadão

Assunto: Acesso à Informação: Pedido de Acesso à Informação (SIC).

Senhora Responsável,

1. Versam os autos sobre pedido de acesso à informação registrado por requerente identificado com restrição (34288718), conforme descrito abaixo:

ABRE ASPAS

Prezados, gostaria de solicitar a disponibilização de informações sobre o tema dos desaparecimentos forçados no âmbito da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas (Lei 13.812/2019), tendo em vista que não aparece qualquer menção expressa no texto legal sobre esse fenômeno.

De forma preliminar, gostaria de que fosse apresentada a linha do tempo do desenvolvimento da política de pessoas desaparecidas, que culminou na Lei 13.812/2019, destacando os principais pontos de cada etapa.

Em seguida, sobre os desaparecimentos forçados, questiona-se: existe, desde a estruturação da política, em 2019 ou mesmo antes, enquanto estava sendo desenhada, algum direcionamento específico para esse tema? alguma atuação mais focada para o reconhecimento e enfrentamento dos desaparecimentos forçados? A saber, 1) pressão no legislativo para aprovação do projeto de lei em tramitação - PL 6240/2013; 2) levantamento dos públicos mais vulneráveis a essa forma de desaparecimento; 3) atuação da política pública destinada aos grupos mais vulneráveis a esse tipo de violência; 4) posicionamento da Assessoria Internacional em casos de condenação do Brasil no âmbito da Corte IDH ou acompanhado pela CIDH ou casos acompanhados pela ONU em seu Comitê especializado (CED)? Listar, por gentileza, todos os casos sobre desaparecimentos e desaparecimentos forçados acompanhados pela AI do MJSP.

Além disso, 5) qual é a posição institucional do MJSP sobre esse tipo de violência? Reconhece-se que ela ocorre? Reconhece-se a gravidade? A que ou a quem o MJSP atribui a responsabilidade de ocorrência dos desaparecimentos forçados?

6) Qual o posicionamento do MJSP em relação à Recomendação PRDC/RJ/Nº 21/2025, que sugeriu ao Ministério da Justiça e Segurança Pública: i) a criação de um grupo de trabalho

interinstitucional com o fim de operacionalizar medidas destinadas ao mapeamento de cemitérios clandestinos no Rio de Janeiro, de modo a atender ao Ponto Resolutivo nº 20 da sentença proferida pela Corte IDH no caso "Mães de Acari"; e iii) o mapeamento de cemitérios clandestinos situados na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro?

Agradeço, desde já, a disponibilidade para apresentação das informações acima solicitadas.

FECHA ASPAS

2. Em relação ao item 4 "**posicionamento da Assessoria Internacional em casos de condenação do Brasil no âmbito da Corte IDH ou acompanhado pela CIDH ou casos acompanhados pela ONU em seu Comitê especializado (CED)?** Listar, por gentileza, todos os casos sobre desaparecimentos e desaparecimentos forçados acompanhados pela AI do MJSP.", prestamos os esclarecimentos a seguir.
3. Com base nas atribuições desta Assessoria Especial de Assuntos Internacionais, definidas pela **Portaria nº 453, de 31 de agosto de 2020**, esclarecemos que nossas competências concentram-se na coordenação e acompanhamento da elaboração e tramitação de atos internacionais e interinstitucionais no âmbito do MJSP, na orientação sobre procedimentos e padronização de fluxos, bem como na interlocução com órgãos e entidades nacionais e estrangeiros para negociações de instrumentos jurídicos internacionais. Também nos cabe receber e consolidar informações sobre tratativas em andamento, gerir processos eletrônicos contendo minutas, atas e documentos correlatos, além de prestar assessoramento técnico às áreas envolvidas.
4. Não integram nosso escopo atividades finalísticas relacionadas à execução, monitoramento ou avaliação de políticas públicas internas, tampouco à coleta de dados setoriais. Eventuais pedidos de informação dessa natureza, em regra, são direcionados às áreas finalísticas deste Ministério, como Secretaria Nacional de Segurança Pública ou Secretaria Nacional de Acesso à Justiça, e as respostas/posicionamentos dessas unidades são encaminhadas ao demandante.
5. Quanto à segunda parte do questionamento ("todos os casos sobre desaparecimentos e desaparecimentos forçados acompanhados pela AI do MJSP."), esta Assessoria informa que acompanha os andamentos e contribuições relativas aos seguintes casos:
6. Casos que foram elevados à Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH):
Caso Leite de Souza e outros vs. Brasil (Mães de Acari)
Caso Muniz da Silva e outros vs. Brasil
Caso Gomes Lund e outros (Guerrilha do Araguaia)
7. Casos que foram elevados à Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH):
Caso Dos Santos Nascimento e Ferreira Gomes
Caso Jurandir Ferreira de Lima
Caso Luiz José da Cunha e outros vs. Brasil ("Crioulo" e família)
8. Com tais informações, restituo os autos ao Serviço de Informação ao Cidadão para prosseguimento.

Cordiais saudações,

VICTOR NEVES FEITOSA CAMPOS

Chefe da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais, Substituto
Ministério da Justiça e Segurança Pública



Documento assinado eletronicamente por **Victor Neves Feitosa Campos, Chefe da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais - Substituto(a)**, em 30/01/2026, às 15:15, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **34453393** e o código CRC **824D239F**

O documento pode ser acompanhado pelo site <http://sei.consulta.mj.gov.br/> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 08198.001450/2026-17

SEI nº 34453393

Esplanada dos Ministérios, Bloco T, Ed. Sede, Sala 414, - Bairro Zona Cívico-Administrativa, Brasília/DF, CEP 70064-900

Telefone: (61) 2025-3372 - www.gov.br/mj/pt-br

Para responder, acesse <http://sei.protocolo.mj.gov.br>



34363372



08198.001450/2026-17



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional de Segurança Pública

OFÍCIO Nº 14/2026/SIC-SENASP/SENASP/MJ

À Senhora
KATIA DE QUEIROZ DOMINGUES BARONI
Responsável pelo Serviço de Informação ao Cidadão
Ouvidoria-Geral
Ministério da Justiça e Segurança Pública

Assunto: Acesso à Informação: Pedido de Acesso à Informação (SIC).

Senhora Responsável pelo SIC,

1. Trata-se do Despacho nº 45/2026/SIC-CENTRAL/DIOUV/COUV/CGOUV/OUV (34289387), de pedido de acesso à informação registrado por requerente identificado com restrição, conforme o anexo (34288718), transcrito abaixo:

"Prezados, gostaria de solicitar a disponibilização de informações sobre o tema dos desaparecimentos forçados no âmbito da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas (Lei 13.812/2019), tendo em vista que não aparece qualquer menção expressa no texto legal sobre esse fenômeno.

De forma preliminar, gostaria de que fosse apresentada a linha do tempo do desenvolvimento da política de pessoas desaparecidas, que culminou na Lei 13.812/2019, destacando os principais pontos de cada etapa.

Em seguida, sobre os desaparecimentos forçados, questiona se: existe, desde a estruturação da política, em 2019 ou mesmo antes, enquanto estava sendo desenhada, algum direcionamento específico para esse tema? alguma atuação mais focada para o reconhecimento e enfrentamento dos desaparecimentos forçados? A saber,

1. Pressão no legislativo para aprovação do projeto de lei em tramitação - PL 6240/2013;
2. Levantamento dos públicos mais vulneráveis a essa forma de desaparecimento;
3. Atuação da política pública destinada aos grupos mais vulneráveis a esse tipo de violência;
4. Posicionamento da Assessoria Internacional em casos de condenação do Brasil no âmbito da Corte IDH ou acompanhado pela CIDH ou casos acompanhados pela ONU em seu Comitê especializado (CED)? Listar, por gentileza, todos os casos sobre desaparecimentos e desaparecimentos forçados acompanhados pela AI do MJSP.

5. Qual é a posição institucional do MJSP sobre esse tipo de violência? Reconhece-se que ela ocorre? Reconhece-se a gravidade? A que ou a quem o MJSP atribui a responsabilidade de ocorrência dos desaparecimentos forçados?

6 Qual o posicionamento do MJSP em relação à Recomendação PRDC/RJ/Nº 21/2025, que sugeriu ao Ministério da Justiça e Segurança Pública: i) a criação de um grupo de trabalho interinstitucional com o fim de operacionalizar medidas destinadas ao mapeamento de cemitérios clandestinos no Rio de Janeiro, de modo a atender ao Ponto Resolutivo nº 20 da sentença proferida pela Corte IDH no caso "Mães de Acari"; e ii) o mapeamento de cemitérios clandestinos situados na região metropolitana do estado do Rio de Janeiro?"

2. Nesse sentido, encaminho a **Informação nº 6/2026/CPPD/CGPREV/DSUSP/SENASP** (34333201), elaborada pela Diretoria do Sistema Único de Segurança Pública desta Secretaria, para impulsos subsequentes.

Atenciosamente,

MARCIO DINIZ
Chefe de Gabinete da Senasp



Documento assinado eletronicamente por **Marcio Bruno Rios Diniz, Chefe de Gabinete da Secretaria Nacional de Segurança Pública**, em 22/01/2026, às 20:08, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **34363372** e o código CRC **F3B44AB5**.
O documento pode ser acompanhado pelo site <http://sei.consulta.mj.gov.br/> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

ANEXO B - PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO Nº 08198.012522/2026-43



35327863

08198.012522/2026-43



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional de Assuntos Legislativos
Área de Assessoria da Secretaria Nacional de Assuntos Legislativos

DESPACHO Nº 155/2026/ASSESSORIA-SAL/GAB-SAL/SAL

Destino: **GAB/SAL**

Assunto: **Pedido de Acesso à Informação (SIC)**

Interessado: **Ouvidoria-Geral/Serviço de Informação ao Cidadão**

1. Trata-se do Despacho Nº 503/2026/SIC-Central/DIOUV/COUV/CGOUV/OUV (35152920), oriundo da Ouvidoria-Geral, com pedido de acesso à informação registrado por requerente que visa obter **informações detalhadas acerca de medidas como a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e outros temas conexos**, nos seguintes termos abaixo:

[...]

Em livro publicado em 2023, ARAÚJO et al, nas páginas. 163- 165, apresentam "Recomendações para a construção de uma política nacional de tipificação, identificação, investigação e desaparecimentos forçados e acolhimento de familiares".

Partindo dessas recomendações, solicito informações detalhadas sobre as medidas adotadas por esse Ministério para viabilizar a implementação de cada uma dessas recomendações. Caso se entenda que não há competência de atuação, favor indicar o órgão que considera competente, ou caso haja discordância com a medida sugerida pelos autores, favor justificar.

O recorte temporal de informações solicitadas é o da implementação da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas. Assim, em que pese a promulgação da lei tenha sido em 2019, deve-se considerar os debates que orientaram a elaboração dessa política pública.

Esses questionamentos foram encaminhados ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública (MJSP) e ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC). Caso entendam que há outras pastas envolvidas na produção dessas respostas, favor mencioná-las. Seguem as recomendações e/ou questionamentos orientativos delas derivados:

1. Aprovar o Projeto de Lei 5215/2020, que tramita apensado ao PL 6240/2013, e que saiu do Senado federal como PLS 245/2011, que trata sobre a tipificação do desaparecimento forçado no Código Penal Brasileiro. 1.1 Como está a discussão sobre os PLs 5215/2020 e 6240/2013 (PLS 245/2011) no âmbito das casas legislativas? 1.2 Há perspectiva de aprovação? 1.3 De que forma esse Ministério tem atuado para fomentar a aprovação desses PLs que criminalizam o desaparecimento forçado?

2. Efetivar e fazer funcionar o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas, com dados alimentados, atualizados e compartilhados, entre os estados da federação – Lei 13.812 de 2019. 2.1 Como foi a trajetória de implantação do referido cadastro? 2.2 Ele chegou a funcionar antes de 2025? 2.3 Como está funcionando o Cadastro atualmente? 2.4 Quais estados já aderiram? 2.5 Quais os níveis de acesso das informações contidas no Cadastro? 2.6 Existe,

nesse mesmo cadastro, um banco de dados nacional sobre pessoas localizadas e correlação com dados de desaparecidos, a fim de permitir a comparação de informações? 2.7 Existe alguma integração das informações do Cadastro e os dados sobre pessoas desaparecidas/localizadas do Sinesp?

3. Em relação à Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, art. 4º, IV (acelerar a criação e o desenvolvimento de sistema de informações, transferências de dados e comunicação em rede entre os diversos órgãos envolvidos, principalmente os de segurança pública, de modo a agilizar a divulgação dos desaparecimentos e a contribuir com as investigações, a busca e a localização de pessoas desaparecidas), houve a integração de sistemas para observar o que preceitua esse artigo e inciso? Se sim, qual(is)?

4. Existe uma comissão/grupo de trabalho, com garantia da participação da sociedade civil, para a elaboração de plano nacional de enfrentamento aos desaparecimentos forçados? 4.1 Há previsão para criação desse grupo? Justificar tanto se a resposta for sim como se for não.

5. Existe, na produção de dados sobre violência policial e desaparecimentos a coleta, análise e publicação de dados desagregados por raça ou origem étnica, bem como por gênero, faixa etária e território (áreas urbanas - centro ou periferia -, rurais, floresta etc.)? Favor detalhar.

6. Existe plano nacional criado e em implementação para redução da letalidade das forças de segurança pública? 6.1 Se sim, como ele está sendo recepcionado pelas unidades da federação? 6.2 Se não, detalhar os motivos para a inexistência desse plano.

7. Como está a tramitação do PL 9796/18, que cria o Plano Nacional de Enfrentamento ao Homicídio de Jovens? 7.1 De que forma esse Ministério tem atuado para fomentar a aprovação desse PL? 7.2 De que forma a aprovação dessa PEC pode fortalecer o enfrentamento aos desaparecimentos forçados?

8. Como está a tramitação da PEC 128/2015, que atribui à Polícia Federal dispor sobre crimes praticados por milícias e grupos de extermínio, e à Justiça Federal a competência para o julgamento desses crimes? 8.1 De que forma esse Ministério tem atuado para fomentar a aprovação dessa PEC? 8.2 De que forma a aprovação dessa PEC pode fortalecer o enfrentamento aos desaparecimentos forçados?

9. Como está a tramitação da PEC 76/2019 e da PEC 117/2015, que separa a perícia oficial de natureza criminal das polícias civis e federal e institui a perícia criminal como órgão de segurança pública? 9.1 De que forma esse Ministério tem atuado para fomentar a aprovação dessa PEC? 9.2 De que forma a aprovação dessa PEC pode fortalecer o enfrentamento aos desaparecimentos forçados?

10. Como está a tramitação da PEC 18/2025 (PEC da Segurança Pública)? 10.1 De que forma esse Ministério tem atuado para fomentar a aprovação dessa PEC? 10.2 De que forma a aprovação dessa PEC pode fortalecer o enfrentamento aos desaparecimentos forçados?

11. Como está a tramitação da PEC 126/2015, que cria o Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial, Superação do Racismo e Reparação de Danos, incluindo a perspectiva de atendimento sociopsicoassistencial e jurídico a mães e familiares de vítimas de violência de Estado? 11.1 De que forma esse Ministério tem atuado para fomentar a aprovação dessa PEC? 11.2 De que forma a aprovação dessa PEC pode fortalecer o enfrentamento aos desaparecimentos forçados?

12. Existe uma comissão/grupo de trabalho para a elaboração do plano nacional para o enfrentamento da atuação financeira, organizativa e operacional das milícias e grupos armados ilegais, com orientações aos estados da federação? 12.1 Se sim, detalhar sobre data de sua implementação e principais pontos de funcionamento e atuação.

13. Existem diretrizes, parâmetros e orientações nacionais para que estados e municípios executem programas e serviços de apoio a familiares de pessoas desaparecidas e de violência de Estado, visando o acolhimento e o atendimento psicológico e social continuado a mães e familiares de pessoas desaparecidas?

14. Existe um fluxo consolidado que denote o passo-a-passo que um familiar de pessoa desaparecida deva percorrer quando suspeita do desaparecimento? Se sim, detalhar. 14.1 Quais os órgãos envolvidos nesse fluxo?

15 Há, em acompanhamento pelos programas de proteção a pessoas ameaçadas – PROVITA, PPDDH e PPCAAM –, familiares de vítimas de desaparecimentos forçados?

[...]

2. O feito foi encaminhado à Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) e a esta Secretaria Nacional de Assuntos Legislativos (SAL), para providências até o dia 22/04/2026.

3. Dentre os inúmeros questionamentos feitos, serão respondidos aqueles cujo conteúdo tenha relação direta com a competência desta Secretaria Nacional de Assuntos Legislativos (SAL), nos exatos termos do art. 38 (notadamente incisos II e VII) do Decreto 11.348, de 2023, sendo:

a) **PL 5215/2020 e PL 6240/2013** --- proposta legislativa em trâmite na Câmara dos Deputados, conforme informação disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=589982>;

b) **PL 9796/2018** --- proposta legislativa em trâmite na Câmara dos Deputados, conforme informação disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2169417>;

c) **PEC 76/2019** --- proposta legislativa em trâmite na Câmara dos Deputados, conforme informação disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2598973>;

d) **PEC 18/2025** --- proposta legislativa em trâmite no Senado Federal, conforme informação disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/172997>, e

e) **PEC 128/2015, PEC 117/2015 e PEC 126/2015** --- não foram localizados processos no âmbito desta unidade.

4. Desse modo, compreende-se que as informações pleiteadas pelo requerente - acerca do posicionamento da pasta envolvendo propostas legislativas em trâmite (letras a) a d) acima)-, por se tratarem, ainda, de minutas de ato normativo em elaboração e análise, consistem em documento preparatório, nos termos do **Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012**, e, portanto, não permitem acesso imediato, sendo assegurado o acesso a seu conteúdo somente a partir da edição do respectivo ato. *In verbis*:

Art. 3º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

[...]

XII - documento preparatório - documento formal utilizado como fundamento da tomada de decisão ou de ato administrativo, a exemplo de pareceres e notas técnicas.

Art. 20. O acesso a documento preparatório ou informação nele contida, utilizados como fundamento de tomada de decisão ou de ato administrativo, será assegurado a partir da edição do ato ou decisão.

Parágrafo único. O Ministério da Fazenda e o Banco Central do Brasil classificarão os documentos que embasarem decisões de política econômica, tais como fiscal, tributária, monetária e regulatória.

(destaque nosso)

5. Encaminhem-se os autos ao Gabinete desta SAL para posterior envio à Ouvidoria-Geral.

Atenciosamente,

BETINA GÜNTHER SILVA
Assessora Especial do Ministro



Documento assinado eletronicamente por **Betina Gunther Silva, Assessor(a) Especial do Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública**, em 22/04/2026, às 18:25, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **35327861** e o código CRC **7EBD8873**

O documento pode ser acompanhado pelo site <http://sei.consulta.mj.gov.br/> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional de Segurança Pública
Coordenação de Políticas sobre Pessoas Desaparecidas

INFORMAÇÃO Nº 26/2026/CPDP/CGPREV/DSUSP/SENASP

Processo: **08198.012522/2026-43**

Interessado: **Requerente com Identidade Preservada**

1.

INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se do Despacho 338 (35181494) relativo ao Despacho 481 (35155457), que encaminha o Despacho nº 503/2026/SIC-Central/DIOUV/COUV/CGOUV/OUV (35152920), por meio do qual a Ouvidoria-Geral encaminha pedido de acesso à informação. A demanda, registrada por requerente com restrição de identidade, solicita os seguintes esclarecimentos sobre desaparecimentos forçados no âmbito da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas (Lei 13.812/2019):

Em livro publicado em 2023, ARAÚJO et al, nas páginas. 163- 165, apresentam "Recomendações para a construção de uma política nacional de tipificação, identificação, investigação e desaparecimentos forçados e acolhimento de familiares".

Partindo dessas recomendações, solicito informações detalhadas sobre as medidas adotadas por esse Ministério para viabilizar a implementação de cada uma dessas recomendações. Caso se entenda que não há competência de atuação, favor indicar o órgão que considera competente, ou caso haja discordância com a medida sugerida pelos autores, favor justificar.

O recorte temporal de informações solicitadas é o da implementação da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas. Assim, em que pese a promulgação da lei tenha sido em 2019, deve-se considerar os debates que orientaram a elaboração dessa política pública.

Esses questionamentos foram encaminhados ao Ministério da Justiça e da Segurança Pública (MJSP) e ao Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC). Caso entendam que há outras pastas envolvidas na produção dessas respostas, favor mencioná-las.

Seguem as recomendações e/ou questionamentos orientativos delas derivados:

1. Aprovar o Projeto de Lei 5215/2020, que tramita apensado ao PL 6240/2013, e que saiu do Senado federal como PLS 245/2011, que trata sobre a tipificação do desaparecimento forçado no Código Penal Brasileiro. 1.1 Como está a discussão sobre os PLs 5215/2020 e 6240/2013 (PLS 245/2011) no âmbito das casas legislativas? 1.2 Há perspectiva de aprovação? 1.3 De que forma esse Ministério tem atuado para fomentar a aprovação desses PLs que criminalizam o desaparecimento forçado?

2. Efetivar e fazer funcionar o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas, com dados alimentados, atualizados e compartilhados, entre os estados da federação – Lei 13.812 de 2019. 2.1 Como foi a trajetória de implantação do referido cadastro? 2.2 Ele chegou a funcionar antes de 2025? 2.3 Como está funcionando o Cadastro atualmente? 2.4 Quais estados já aderiram? 2.5 Quais os níveis de acesso das informações contidas no Cadastro? 2.6 Existe, nesse mesmo cadastro, um banco de dados nacional sobre pessoas localizadas e correlação com dados de desaparecidos, a fim de permitir a comparação de informações? 2.7 Existe alguma integração das informações do Cadastro e os dados sobre pessoas desaparecidas/localizadas do Sinesp?

3. Em relação à Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, art. 4º, IV (acelerar a criação e o desenvolvimento de sistema de informações, transferências de dados e comunicação em rede entre os diversos órgãos envolvidos, principalmente os de segurança pública, de modo a agilizar a divulgação dos desaparecimentos e a contribuir com as investigações, a busca e a localização de pessoas desaparecidas), houve a integração de sistemas para observar o que preceitua esse artigo e inciso? Se sim, qual(is)?

4. Existe uma comissão/grupo de trabalho, com garantia da participação da sociedade civil, para a elaboração de plano nacional de enfrentamento aos desaparecimentos forçados? 4.1 Há previsão para criação desse grupo? Justificar tanto se a resposta for sim como se for não.

5. Existe, na produção de dados sobre violência policial e desaparecimentos a coleta, análise e publicação de dados desagregados por raça ou origem étnica, bem como por gênero, faixa etária e território (áreas urbanas - centro ou periferia -, rurais, floresta etc.)? Favor detalhar.

6. Existe plano nacional criado e em implementação para redução da letalidade das forças de segurança pública? 6.1 Se sim, como ele está sendo recepcionado pelas unidades da federação? 6.2 Se não, detalhar os motivos para a inexistência desse plano.

7. Como está a tramitação do PL 9796/18, que cria o Plano Nacional de Enfrentamento ao Homicídio de Jovens? 7.1 De que forma esse Ministério tem atuado para fomentar a aprovação desse PL? 7.2 De que forma a aprovação dessa PEC pode fortalecer o enfrentamento aos desaparecimentos forçados?

8. Como está a tramitação da PEC 128/2015, que atribui à Polícia Federal dispor sobre crimes praticados por milícias e grupos de extermínio, e à Justiça Federal a competência para o julgamento desses crimes? 8.1 De que forma esse Ministério tem atuado para fomentar a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação Detalhes da Manifestação UF do local do fato: Município do local do fato: Não há anexos originais da manifestação, aprovação dessa PEC? 8.2 De que forma a aprovação dessa PEC pode fortalecer o enfrentamento aos desaparecimentos forçados?

9. Como está a tramitação da PEC 76/2019 e da PEC 117/2015, que separa a pericia oficial de natureza criminal das polícias civis e federal e institui a pericia criminal como órgão de segurança pública? 9.1 De que forma esse Ministério tem atuado para fomentar a aprovação dessa PEC? 9.2 De que forma a aprovação dessa PEC pode fortalecer o enfrentamento aos desaparecimentos forçados?

10. Como está a tramitação da PEC 18/2025 (PEC da Segurança Pública)? 10.1 De que forma esse Ministério tem atuado para fomentar a aprovação dessa PEC? 10.2 De que forma a aprovação dessa PEC pode fortalecer o enfrentamento aos desaparecimentos forçados?

11. Como está a tramitação da PEC 126/2015, que cria o Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial, Superação do Racismo e Reparação de Danos, incluindo a perspectiva de do atendimento sociopsicoassistencial e jurídico a mães e familiares de vítimas de violência de Estado? 11.1 De

que forma esse Ministério tem atuado para fomentar a aprovação dessa PEC? 11.2 De que forma a aprovação dessa PEC pode fortalecer o enfrentamento aos desaparecimentos forçados?

12. Existe uma comissão/grupo de trabalho para a elaboração do plano nacional para o enfrentamento da atuação financeira, organizativa e operacional das milícias e grupos armados ilegais, com orientações aos estados da federação? 12.1 Se sim, detalhar sobre data de sua implementação e principais pontos de funcionamento e atuação.

13. Existem diretrizes, parâmetros e orientações nacionais para que estados e municípios executem programas e serviços de apoio a familiares de pessoas desaparecidas e de violência de Estado, visando o acolhimento e o atendimento psicológico e social continuado a mães e familiares de pessoas desaparecidas?

14. Existe um fluxo consolidado que denote o passo-a-passo que um familiar de pessoa desaparecida deva percorrer quando suspeita do desaparecimento? Se sim, detalhar: 14.1 Quais os órgãos envolvidos nesse fluxo?

15. Há, em acompanhamento pelos programas de proteção a pessoas ameaçadas – PROVITA, PPDDH e PPCAAM –, familiares de vítimas de desaparecimentos forçado.

1.2. Os questionamentos acima discriminados seguem devidamente respondidos no que diz respeito às competências desta Coordenação de Políticas sobre Pessoas Desaparecidas.

2. DOS ESCLARECIMENTOS

2.1. Quanto ao item 1 (Aprovar o Projeto de Lei 5215/2020, que tramita apensado ao PL 6240/2013, e que saiu do Senado federal como PLS 245/2011, que trata sobre a tipificação do desaparecimento forçado no Código Penal Brasileiro. 1.1 Como está a discussão sobre os PLs 5215/2020 e 6240/2013 (PLS 245/2011) no âmbito das casas legislativas? 1.2 Há perspectiva de aprovação? 1.3 De que forma esse Ministério tem atuado para fomentar a aprovação desses PLs que criminalizam o desaparecimento forçado?): O Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da Coordenação de Políticas sobre Pessoas Desaparecidas, já se manifestou nos autos do referido Projeto de Lei destinado à alteração do Código Penal, com vistas à inclusão do art. 149-A, dispositivo específico referente ao desaparecimento forçado de pessoas. Tal iniciativa legislativa representa importante avanço para a harmonização da legislação brasileira com os parâmetros internacionais de proteção aos direitos humanos, particularmente aqueles estabelecidos pela Convenção Interamericana sobre o Desaparecimento Forçado de Pessoas. No entanto, é forçoso destacar que o MJSP, no exercício de suas atribuições, atua de forma técnica e colaborativa, oferecendo subsídios, notas técnicas e manifestações quando demandado, com o objetivo de qualificar o debate legislativo e contribuir para o aperfeiçoamento das políticas públicas relacionadas à temática, não lhe competindo interferir ou exercer qualquer forma de pressão sobre o processo legislativo, em respeito ao princípio da separação dos Poderes, consagrado na Constituição Federal. No que tange à perspectiva de aprovação, não é possível a este Ministério antecipar ou prever o desfecho das deliberações legislativas, uma vez que tal definição depende da dinâmica própria do Congresso Nacional e das decisões soberanas de seus membros.

2.2. Quanto ao item 2 (Efetivar e fazer funcionar o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas, com dados alimentados, atualizados e compartilhados, entre os estados da federação – Lei 13.812 de 2019. 2.1 Como foi a trajetória de implantação do referido cadastro? 2.2 Ele chegou a funcionar antes de 2025? 2.3 Como está funcionando o Cadastro atualmente? 2.4 Quais estados já aderiram? 2.5 Quais os níveis de acesso das informações contidas no Cadastro? 2.6 Existe, nesse mesmo cadastro, um banco de dados nacional sobre pessoas localizadas e correlação com dados de desaparecidos, a fim de permitir a comparação de informações? 2.7 Existe alguma integração das informações do Cadastro e os dados sobre pessoas desaparecidas/localizadas do Sinesp?): A implementação do Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas (CNPDP), instituído pela Lei nº

13.812/2019, ocorreu de forma gradual, contemplando as etapas de planejamento, desenvolvimento, testes operacionais e, posteriormente, sua disponibilização aos usuários. O sistema foi efetivamente lançado pelo MJSP em agosto de 2025, já contando com dados provenientes de 12 unidades da federação integradas à plataforma do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp), por meio do módulo de Procedimentos Policiais Eletrônicos (PPE): Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Piauí, Maranhão, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins. O CNPD adota modelo escalonado de acesso às informações, de modo a compatibilizar transparência e proteção de dados. Nesse sentido, há o acesso público, que permite à população consultar informações básicas por meio de painel público, e o acesso restrito, destinado a profissionais de segurança pública com cadastro no Sinesp, incluindo integrantes das diversas forças policiais e guardas municipais, conforme os respectivos perfis de acesso. O sistema foi estruturado para reunir e gerir informações tanto de pessoas desaparecidas quanto de pessoas localizadas, dispondo de mecanismos de correlação entre registros, o que contribui diretamente para a identificação e a resolução de casos. Sua principal fonte de dados é o Banco Nacional de Boletins de Ocorrência (BNBO), no âmbito do Sinesp, que consolida registros oriundos da plataforma PPE e de sistemas próprios das unidades federativas, assegurando a integração, padronização e o compartilhamento das informações em nível nacional.

2.3. Quanto ao item 3 (**Em relação à Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, art. 4º, IV (acelerar a criação e o desenvolvimento de sistema de informações, transferências de dados e comunicação em rede entre os diversos órgãos envolvidos, principalmente os de segurança pública, de modo a agilizar a divulgação dos desaparecimentos e a contribuir com as investigações, a busca e a localização de pessoas desaparecidas), houve a integração de sistemas para observar o que preceitua esse artigo e inciso? Se sim, qual(is)?**): O Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas (CNPD) está integrado a sistemas que viabilizam o compartilhamento de dados em âmbito nacional. O sistema utiliza informações de Boletins de Ocorrência armazenadas no Banco Nacional de Boletins de Ocorrência (BNBO), disponibilizadas ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp) por meio do Sistema Integração. Como o Sinesp Integração recebe dados de todos os estados, o CNPD conecta-se, ainda que indiretamente, aos diversos sistemas estaduais de registro de ocorrências, inclusive aqueles que não utilizam a plataforma de Procedimentos Policiais Eletrônicos (PPE). Essa integração promove a padronização, o compartilhamento e a ampla disseminação das informações, em conformidade com a Lei nº 13.812/2019. Ademais, há previsão de interoperabilidade do CNPD com outras bases de dados, sendo que existem tratativas com o Ministério Público, o Ministério da Saúde e o Ministério do Desenvolvimento e Assistência Social, Família e Combate à Fome para a interoperabilidade entre o CNPD e o SINAUD e o DATASUS, por exemplo.

2.4. Quanto ao item 4 (**4. Existe uma comissão/grupo de trabalho, com garantia da participação da sociedade civil, para a elaboração de plano nacional de enfrentamento aos desaparecimentos forçados? 4.1 Há previsão para criação desse grupo? Justificar tanto se a resposta for sim como se for não**): Embora não exista, até o momento, comissão ou grupo de trabalho específico voltado exclusivamente à elaboração de um plano nacional de enfrentamento ao desaparecimento forçado de pessoas, destaca-se a existência do Comitê Gestor da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, instituído pelo Decreto nº 10.622/2021. O referido Comitê é composto por órgãos nacionais e representantes das principais instituições, inclusive com participação da sociedade civil, configurando-se como instância de governança e articulação da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas. Nesse contexto, a temática do desaparecimento forçado insere-se como um dos aspectos abrangidos pela política pública mais ampla, sendo tratada de forma integrada às demais dimensões relacionadas ao desaparecimento de pessoas.

2.5. Quanto ao item 14 (**Existe um fluxo consolidado que denote o passo-a-passo que um familiar de pessoa desaparecida deva percorrer quando suspeita do desaparecimento? Se sim, detalhar. 14.1 Quais os órgãos envolvidos nesse fluxo?**): A Lei nº 13.812/2019, que institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, estabelece um fluxo básico de atuação a ser observado diante do desaparecimento de uma pessoa, especialmente no que se refere às providências iniciais e às responsabilidades do poder público. A orientação legal é que, tão logo haja a suspeita de desaparecimento, o familiar ou responsável procure imediatamente um órgão de segurança pública para registrar o boletim de ocorrência. Nos termos do art. 8º da Lei nº 13.812/2019, ao ser comunicada sobre

o desaparecimento, a autoridade de segurança, preferencialmente órgãos investigativos especializados, pública deve conduzir, de forma imediata, a busca e a investigação, observando o caráter prioritário e urgente atribuído a esses casos pela legislação. Além disso, deverá incluir informações no Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas e, em havendo autorização, publicar o caso no painel público, e comunicar o fato às demais autoridades competentes. De acordo com a Lei nº 13.812/2019, o fluxo envolve, principalmente órgãos de segurança pública (Polícias Civis, Polícia Federal, conforme a competência); Autoridades Centrais Estaduais e Federal, responsáveis pela coordenação das investigações e da cooperação operacional; Institutos de identificação, Medicina Legal e Criminalística, quando necessário; Conselho Tutelar, nos casos de desaparecimento de crianças e adolescentes e outros órgãos e entidades públicas podem atuar de forma complementar, conforme previsto no art. 4º da Lei, especialmente nas ações de apoio e articulação institucional. Assim, a legislação é clara ao estabelecer que o papel inicial da família é comunicar oficialmente o desaparecimento, cabendo, a partir desse registro, às instituições de segurança pública a condução das ações de busca e localização, em caráter prioritário e articulado, conforme definido pela Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas.

2.6. Quanto aos itens 13 e 15 (**Existem diretrizes, parâmetros e orientações nacionais para que estados e municípios executem programas e serviços de apoio a familiares de pessoas desaparecidas e de violência de Estado, visando o acolhimento e o atendimento psicológico e social continuado a mães e familiares de pessoas desaparecidas? e Há, em acompanhamento pelos programas de proteção a pessoas ameaçadas – PROVITA, PPDDH e PPCAAM –, familiares de vítimas de desaparecimentos forçado?**), **respectivamente**: Em relação às diretrizes de apoio a familiares de pessoas desaparecidas e ao eventual acompanhamento desses familiares em programas de proteção (PROVITA, PPDDH e PPCAAM), esclarece-se que, nos termos do Decreto nº 10.622/2021, que regulamenta a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, especialmente o art. 13, § 1º, a formulação e a implementação de ações voltadas ao atendimento psicossocial e jurídico às vítimas e aos familiares de pessoas desaparecidas constituem atribuição do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania. Dessa forma, o Ministério da Justiça e Segurança Pública não implementa ações diretamente direcionadas ao atendimento psicossocial e jurídico às vítimas e a seus familiares. Sua atuação concentra-se, no âmbito das políticas de segurança pública, na qualificação do atendimento, do acolhimento e das respostas prestadas aos familiares de pessoas desaparecidas, em articulação com os demais órgãos competentes., devendo eventuais demandas correlatas ser encaminhadas aos órgãos competentes do MDHC.

3. CONCLUSÃO

3.1. Superadas os questionamentos sob atribuição desta Coordenação e sem mais para o momento, é o que cumpre informar.

GÉSSICA RENAÍSSA FERREIRA CALDAS
Servidora Mobilizada

SIMONE DE JESUS
Integrante Técnica da Coordenação de Políticas sobre Pessoas Desaparecidas
Servidora Mobilizada

De acordo. Encaminhe-se à DSUSP.

LEANDRO ARBOGAST CUNHA
Coordenador-Geral de Políticas de Prevenção à Violência e à Criminalidade

De acordo.

ISABEL SEIXAS DE FIGUEIREDO
Diretora do Sistema Único de Segurança Pública



Documento assinado eletronicamente por **LEANDRO ARBOGAST DA CUNHA, Coordenador(a)-Geral de Políticas de Prevenção à Violência e à Criminalidade**, em 13/04/2026, às 15:47, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Isabel Seixas de Figueiredo, Diretor(a) do Sistema Único de Segurança Pública**, em 14/04/2026, às 16:07, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Simone de Jesus, Servidor(a) Mobilizado(a)**, em 14/04/2026, às 17:42, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Gessica Renáissa Ferreira Caldas, Servidor(a) Mobilizado(a)**, em 15/04/2026, às 07:09, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **35186923** e o código CRC **E6822EAC**.
O documento pode ser acompanhado pelo site <http://sei.consulta.mj.gov.br/> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Referência: Processo nº 08198.012522/2026-43

SEI nº 35186923

Criado por Gessica.caldas, versão 17 por Gessica.caldas em 08/04/2026 18:10:32.



35303617

08198.012522/2026-43



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional de Segurança Pública
Diretoria de Gestão e Integração de Informações
INFORMAÇÃO Nº 118/2026/CGA-DGI/DGI/SENASP

Processo: 08198.012522/2026-43

Interessado: **Pedido de Acesso à Informação (SIC).**

1. CONTEXTUALIZAÇÃO

As informações apresentadas no presente documento foram prestadas em atendimento ao Sistema de Informação ao Cidadão (SIC), no âmbito do Pedido de Acesso à Informação nº 35142844, em conformidade com os princípios da transparência pública e do acesso à informação previstos na legislação vigente.

A Lei nº 13.812/2019 instituiu a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e criou o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas (CNPd), com a finalidade de integrar, padronizar e compartilhar informações entre os entes federativos.

Preliminarmente, destaca-se que a gestão técnica do Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas, bem como a sustentação e evolução do sistema, encontram-se sob responsabilidade da Coordenação-Geral do Sinesp, que conta com equipe dedicada ao sistema, assegurando sua manutenção, aprimoramento contínuo e suporte operacional.

Nesse contexto, a efetivação e operacionalização do CNPD constituem etapas essenciais para garantir maior eficiência na prevenção, investigação e resolução de casos de desaparecimento, por meio da articulação entre sistemas e órgãos de segurança pública em âmbito nacional.

2. DOS ESCLARECIMENTOS

Sob o contexto da recomendação de efetivar e fazer funcionar o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas, com dados alimentados, atualizados e compartilhados entre os estados da federação – Lei 13.812 de 2019, esclareço os tópicos apresentados como segue adiante:

2.1. Qual foi a trajetória de implantação do referido cadastro?

A implementação do Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas (CNPd) ocorreu de forma gradual, em consonância com as diretrizes estabelecidas na Lei n.º 13.812/2019. O processo envolveu o desenvolvimento da infraestrutura tecnológica, a integração com bases de dados nacionais existentes e a articulação com os órgãos de segurança pública dos entes federativos.

Foram contempladas as seguintes fases: planejamento, desenvolvimento, testes operacionais e posterior disponibilização aos usuários do sistema.

2.2. O sistema chegou a operar antes de 2025?

Não. O Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas (CNPd) foi disponibilizado aos usuários do sistema apenas no mês de agosto de 2025, momento a partir do qual passou a operar efetivamente em ambiente de produção.

2.3. Como se dá o funcionamento atual do Cadastro?

Atualmente, o CNPD encontra-se em funcionamento com dados provenientes de 12 (doze) unidades da federação integradas à plataforma do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp), por meio do módulo de Procedimentos Policiais Eletrônicos (PPE).

A ferramenta está disponibilizada a todos os profissionais de segurança pública com acesso ao Sinesp, incluindo integrantes da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares, Polícias Penais, Polícias Legislativas e Guardas Municipais, observados os respectivos perfis de acesso.

2.4. Quais unidades da federação já aderiram ao Cadastro?

Atualmente, possuem dados publicados no CNPD os seguintes estados: Acre, Alagoas, Amapá, Amazonas, Bahia, Piauí, Maranhão, Rio Grande do Norte, Rondônia, Roraima, Sergipe e Tocantins.

2.5. Quais são os níveis de acesso às informações constantes do Cadastro?

O CNPD adota modelo escalonado de acesso às informações, conforme o perfil do usuário:

I – Acesso público: a população em geral pode consultar informações básicas por meio do painel público do CNPD, por meio da página <https://cnpd.mj.gov.br/painel-publico>, com visualização dos registros de pessoas desaparecidas em formato de “cards”;

II – Acesso restrito (não investigativo): profissionais de segurança pública que não integram órgãos de polícia judiciária e de caráter investigativo possuem acesso à listagem de pessoas desaparecidas e localizadas;

III – Acesso ampliado (investigativo): servidores das polícias de natureza investigativa, incluindo Polícia Federal e Polícias Civis, possuem acesso integral aos dados constantes do Cadastro, com vistas a subsidiar atividades de investigação e localização de pessoas desaparecidas.

2.6. O cadastro contempla base de dados de pessoas localizadas e mecanismos de correlação com registros de desaparecidos?

Sim. O CNPD foi concebido para armazenar e gerenciar tanto dados de pessoas desaparecidas quanto de pessoas localizadas, dispondo de funcionalidades que permitem a correlação entre registros, com o objetivo de subsidiar a identificação e resolução de casos.

2.7. Há integração entre o CNPD e as bases de dados do Sinesp relativas a pessoas desaparecidas e localizadas?

Sim. O CNPD utiliza como principal fonte de dados o Banco Nacional de Boletins de Ocorrência (BNBO), mantido no âmbito do Sinesp.

O BNBO consolida os registros de ocorrências provenientes da plataforma de Procedimentos Policiais Eletrônicos (PPE) e dos sistemas próprios das unidades federativas que não utilizam essa ferramenta.

Dessa forma, os dados disponibilizados no CNPD correspondem àqueles previamente registrados e armazenados no BNBO, garantindo integração, padronização e compartilhamento das informações em nível nacional.

3. Em relação à Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, art. 4º, IV, houve a integração de sistemas para observar o que preceitua esse artigo e inciso? Se sim, qual(is)?

Sim. O Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas (CNPD) está integrado a sistemas que viabilizam a transferência e o compartilhamento de dados em âmbito nacional. Especificamente, o CNPD consome dados de boletins de ocorrência armazenados no Banco Nacional de Boletins de Ocorrência (BNBO), os quais são disponibilizados ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (Sinesp) por meio do Sistema Integração.

Ressalta-se que o Sistema Integração recebe dados provenientes de todos os Estados da Federação, o que permite afirmar que, ainda que de forma indireta, o CNPD encontra-se integrado aos diversos sistemas estaduais de registro de Boletins de Ocorrência, inclusive aqueles distintos da plataforma de Procedimentos Policiais Eletrônicos (PPE). Tal integração contribui para a padronização,

compartilhamento e ampla disseminação das informações, em consonância com o disposto no art. 4º, inciso IV, da Lei nº 13.812/2019.

5. Existe, na produção de dados sobre violência policial e desaparecimentos, a coleta, análise e publicação de dados desagregados por raça ou origem étnica, bem como por gênero, faixa etária e território? Favor detalhar.

No que se refere aos dados de pessoas desaparecidas constantes do Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas (CNPD), informa-se que o sistema está tecnicamente apto a receber e armazenar informações desagregadas por raça ou origem étnica, gênero, faixa etária e território (tais como áreas urbanas — centro ou periferia —, rurais, entre outras).

Entretanto, a coleta dessas informações depende do correto preenchimento dos dados pelos profissionais de segurança pública no momento do registro do Boletim de Ocorrência. Dessa forma, a disponibilidade e a qualidade dos dados desagregados no CNPD estão diretamente condicionadas à inserção dessas informações na origem, não sendo realizada, no âmbito do cadastro, a produção primária desses dados, mas sim sua consolidação a partir dos registros existentes.

3. CONCLUSÃO

3.1. À vista do exposto, esta Diretoria presta as informações dentro das suas atribuições, colocando-se à disposição para eventuais esclarecimentos adicionais que forem necessários ao prosseguimento do processo.

Atenciosamente,

ANA CECÍLIA GONZALEZ GALVÃO FERREIRA
Diretora de Gestão e Integração de Informações substituta



Documento assinado eletronicamente por **Ana Cecília Gonzalez Galvão Ferreira, Diretor(a) de Gestão e Integração de Informações - Substituto(a)**, em 17/04/2026, às 18:11, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **35303617** e o código CRC **7AD033F7**

O documento pode ser acompanhado pelo site <http://sei.consulta.mj.gov.br/> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.



35312929

08198.012522/2026-43



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional de Segurança Pública

OFÍCIO Nº 129/2026/SIC-SENASP/SENASP/MJ

À Senhora
KATIA DE QUEIROZ DOMINGUES BARONI
Responsável pelo Serviço de Informação ao Cidadão
Ouvidoria-Geral
Ministério da Justiça e Segurança Pública

Assunto: Acesso à Informação: Pedido de Acesso à Informação (SIC).

Senhora Responsável pelo SIC,

1. Trata-se do Despacho nº 503/2025/SIC-Central/DIOUV/COUV/CGOUV/OUV (35152920), de pedido de acesso à informação registrado por requerente identificado com restrição, conforme o abaixo descrito:

Em livro publicada em 2023, ARAÚJO et al, nas páginas. 163- 165, apresentam "Recomendações para a construção de uma política nacional de tipificação, identificação, investigação e desaparecimentos forçados e acolhimento de familiares.

Partindo dessas recomendações, solicito informações detalhadas sobre as medidas adotadas por esse Ministério para viabilizar a implementação de cada uma dessas recomendações. Caso se entenda que não há competência de atuação, favor indicar o órgão que considera competente, ou caso haja discordância com a medida sugerida pelos autores, favor justificar.

[...]

2. Nesse sentido, encaminho a **Informação nº 26/2026/CPD/CGPREV/DSUSP/SENASP (35186923)** e a **Informação nº 118/2026/CGA-DGI/DGI/SENASP (35303617)**, elaboradas, respectivamente, pela Diretoria do Sistema Único de Segurança Pública e pela Diretoria de Gestão e Integração de Informações desta Secretaria, para impulsos subsequentes.

Atenciosamente,

MARCIO DINIZ
Chefe de Gabinete da Senasp



Documento assinado eletronicamente por **Marcio Bruno Rios Diniz, Chefe de Gabinete da Secretaria Nacional de Segurança Pública**, em 22/04/2026, às 19:36, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **35312929** e o código CRC **3999765E**.
O documento pode ser acompanhado pelo site <http://sei.consulta.mj.gov.br/> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº
08198.012522/2026-43

Documento SEI nº
35312929

ANEXO C - PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO Nº 08198.022109/2026-97



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional de Segurança Pública
Diretoria de Operações Integradas e de Inteligência
INFORMAÇÃO Nº 115/2026/COINT-CGINT/CGINT-DIOPI/DIOPI/SENASP

Processo: **08198.022109/2026-97.**

Assunto: **Acesso à Informação: Pedido de Acesso à Informação (SIC).**

Interessado(a): **Identificado(a) com Restrição.**

1. SÍNTESE

1. Trata-se do Despacho nº 223/2026/SIC-SENASP/SENASP (35949794) que faz referência ao Despacho nº 938/2026/SIC-Central/DIOUV/COUV/CGOUV/OUV (35951989) por meio do qual a Ouvidoria-Geral encaminha Pedido de Acesso à Informação, registrado por requerente identificado com restrição, que solicita providências em relação à recomendação da PRDC/RJ do MPF sobre valas clandestinas no RJ, conforme segue:

Resumo: Providências adotadas pelo ministério em relação à recomendação da PRDC/RJ do MPF sobre valas clandestinas no RJ

Teor: Prezados,

Em outubro de 2025, o MPF, através da PRDC/RJ, expediu recomendação pedindo que o Estado brasileiro adote medidas urgentes para mapear cemitérios clandestinos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Informação disponível em <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/unidades/pr-rj/noticias/mpf-quermapeamento-de-cemiterios-clandestinos-no-rio-de-janeiropara-cumprir-decisao-internacional>.

Dentre as medidas, o MPF recomendou ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e ao Ministério de Direitos Humanos e Cidadania que constituam, no prazo de 30 dias, um grupo de trabalho interinstitucional para operacionalizar o mapeamento de valas e cemitérios clandestinos na Região Metropolitana. Após a criação do grupo de trabalho, o mapeamento deve ser concluído em até 180 dias.

Tendo em vista o transcurso desse tempo, solicita-se informações sobre as conclusões desse mapeamento. Caso ele ainda não tenha sido iniciado/concluído, solicita-se quais as medidas adotadas por esse Ministério para dar cumprimento a essa recomendação. Solicita-se que essas informações sejam apresentadas em ordem cronológica, demonstrando o que tem sido feito desde outubro de 2025 até junho de 2026, e o que ainda está programado para ser feito.

Obrigado.

2. DAS ATRIBUIÇÕES DA DIRETORIA DE OPERAÇÕES INTEGRADAS E DE INTELIGÊNCIA E DA AUTONOMIA FEDERATIVA PREVISTA NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Considerando o objeto da solicitação, cabe inicialmente destacar que a Diretoria de Operações Integradas e de Inteligência (DIOPI), unidade integrante da estrutura da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), exerce as atribuições estabelecidas no art. 28 do Decreto n.º 11.348, de 1º de janeiro de 2023, conforme transcrito a seguir:

Art. 28. À Diretoria de Operações Integradas e de Inteligência compete:

- I - assessorar a Secretaria nas atividades de inteligência e operações policiais, com foco na integração com os órgãos de segurança pública federais, estaduais, municipais e distritais;
- II - implementar, manter e modernizar redes de integração e de sistemas nacionais de inteligência de segurança pública, em conformidade com disposto na Lei n.º 13.675, de 2018;
- III - promover a integração das atividades de inteligência de segurança pública, em consonância com os órgãos de inteligência federais, estaduais, municipais e distritais que compõem o Subsistema de Inteligência de Segurança Pública;
- IV - coordenar o Centro Integrado de Comando e Controle Nacional e promover a integração dos centros integrados de comando e controle regionais;
- V - subsidiar o Secretário na definição da política nacional de inteligência de segurança pública quanto à doutrina, à forma de gestão, ao uso dos recursos e às metas de trabalho;
- VI - promover, com os órgãos componentes do Sistema Brasileiro de Inteligência, a integração e o compartilhamento de dados e conhecimentos necessários à tomada de decisões administrativas e operacionais por parte da Secretaria; e
- VII - propor ações de capacitação relacionadas com a atividade de inteligência de segurança pública, a serem realizadas em parceria com a Diretoria de Ensino e Pesquisa.

Nesse contexto, compete à DIOPI o fomento de políticas públicas, em apoio aos entes federados, com desenvolvimento de projetos e programas tendo por escopo a inteligência de segurança pública, a integração entre o Centro Integrado de Comando e Controle Nacional e os centros estaduais, ações de proteção das fronteiras e divisas dos estados, dos biomas brasileiros, além do enfrentamento do crime organizado. Tais ações fundamentam-se na atuação conjunta dos órgãos de segurança pública das esferas federal, estadual e municipal, com especial ênfase na realização de operações integradas.

Importa esclarecer que, em conformidade com o disposto no art. 28 do citado decreto e com a Lei n.º 13.675, de 11 de junho de 2018 (Lei do Sistema Único de Segurança Pública – SUSP), a DIOPI não desenvolve atividades finalísticas de segurança pública, cuja atribuição pertence aos órgãos policiais estaduais, distrital e federais, em respeito à autonomia administrativa, normativa e operacional dos entes federados.

A Constituição Federal de 1988 estabelece que a segurança pública é dever do Estado e responsabilidade comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 144). À União cabe coordenar, apolar, integrar e fomentar ações, sem extrapolar as competências constitucionais atribuídas aos entes estaduais, especialmente quanto ao policiamento ostensivo, investigação criminal e condução de operações de segurança.

O Ministério da Justiça e Segurança Pública, por meio da SENASP e da DIOPI, atua para fortalecer políticas e estratégias de enfrentamento ao crime organizado, prevenção à violência e aprimoramento da segurança pública nacional, estimulando a cooperação interfederativa e o cumprimento de compromissos nacionais e internacionais. Outrossim, a DIOPI realiza acompanhamento contínuo de temas relacionados à inteligência de segurança pública, sobretudo aqueles com potencial impacto na ordem pública. As informações e análises produzidas são compartilhadas com órgãos federais e estaduais de inteligência, nos limites das normas legais e regulamentares aplicáveis.

Diante das considerações expostas, a Diretoria de Operações Integradas e de Inteligência manifesta-se exclusivamente sobre os aspectos relacionados às suas competências institucionais.

3. PROVIDÊNCIAS ADOTADAS PELA DIRETORIA DE OPERAÇÕES INTEGRADAS E DE INTELIGÊNCIA EM RELAÇÃO À RECOMENDAÇÃO DA PROCURADORIA REGIONAL DOS DIREITOS DO CIDADÃO NO RIO DE JANEIRO (PRDC/RJ) DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF)

A Diretoria de Operações Integradas e de Inteligência (DIOPI), por intermédio da Coordenação-Geral de Inteligência (CGINT), informa que procedeu à indicação de participante para reunião com a Procuradoria Regional dos Direitos do Cidadão no Estado do Rio de Janeiro (PRDC/RJ), destinada ao tratamento da pauta em referência, inicialmente agendada para o dia 10 de fevereiro de

2026. Posteriormente, foi comunicado que a referida reunião seria redesignada para o dia 12 de março de 2026.

Contudo, após reavaliação do escopo e dos temas a serem tratados, a PRDC/RJ concluiu pela desnecessidade de participação de representantes da área de inteligência no referido encontro.

Por fim, a DIOPI informa que, até o presente momento, não integra grupo técnico relacionado à temática constante na solicitação objeto do Pedido de Informação.

4. **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Diretoria de Operações Integradas e de Inteligência reafirma seu compromisso com o cumprimento rigoroso das competências constitucionais da União, a observância do regime jurídico aplicável às atividades de inteligência, a transparência administrativa dentro dos limites legais e a cooperação interfederativa para o enfrentamento qualificado ao crime organizado.

Nesse sentido, permanecemos à disposição para quaisquer esclarecimentos adicionais cabíveis dentro das competências da DIOPI e das restrições legais que regem a atividade de inteligência.

À consideração superior,

[assinado eletronicamente]
FABRÍCIO DE BRITO DOURADO
 Servidor Mobilizado
 CGINT/DIOPI/SENASP

DESPACHO CGINT

Ciente e de acordo, encaminhe-se ao Gabinete da DIOPI para ciência e providências pertinentes.

[assinado eletronicamente]
ANDRÉ LUIS DA COSTA E LEITE
 Coordenador de Inteligência
 COINT/CGINT/DIOPI/SENASP/MJSP

[assinado eletronicamente]
MARCUS VINÍCIUS DA SILVA DANTAS
 Coordenador-Geral de Inteligência
 CGINT/DIOPI/SENASP

DESPACHO DIOPI

Ciente e de acordo, encaminhe-se ao Gabinete da SENASP para ciência e encaminhamentos subsequentes.

[assinado eletronicamente]
JOSÉ ANCHIETA NERI NETO
 Diretor de Operações Integradas e de Inteligência



Documento assinado eletronicamente por **FABRÍCIO DE BRITO DOURADO, Servidor(a) Mobilizado(a)**, em 18/06/2026, às 17:16, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **André Luis da Costa e Leite, Coordenador(a) de Inteligência**, em 19/06/2026, às 08:58, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Marcus Vinicius da Silva Dantas, Coordenador(a)-Geral de Inteligência**, em 19/06/2026, às 16:42, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **José Anchieta Nery Neto, Diretor(a) de Operações Integradas e de Inteligência**, em 19/06/2026, às 18:05, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **35981534** e o código CRC **24D55CCE**.
O documento pode ser acompanhado pelo site <http://sei.consulta.mj.gov.br/> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.



36016051

08198.022109/2026-97



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional de Segurança Pública

OFÍCIO Nº 215/2026/SIC-SENASP/SENASP/MJ

À Senhora
KATIA DE QUEIROZ DOMINGUES BARONI
Responsável pelo Serviço de Informação ao Cidadão
Ouvidoria-Geral
Ministério da Justiça e Segurança Pública

Assunto: Acesso à Informação: Pedido de Acesso à Informação (SIC).

Senhora Responsável pelo SIC,

1. Trata-se do Despacho nº 938/2026/SIC-Central/DIOUV/COUV/CGOUV/OUV (35951989), de pedido de acesso à informação registrado por requerente identificado com restrição, conforme o abaixo descrito:

[...]

Em outubro de 2025, o MPF, através da PRDC/RJ, expediu recomendação pedindo que o Estado brasileiro adote medidas urgentes para mapear cemitérios clandestinos na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Informação disponível em <https://www.mpf.mp.br/o-mpf/unidades/pr-rj/noticias/mpf-quer-mapeamento-de-cemiterios-clandestinos-no-rio-de-janeiro-para-cumprir-decisao-internacional>.

Dentre as medidas, o MPF recomendou ao Ministério da Justiça e Segurança Pública e ao Ministério de Direitos Humanos e Cidadania que constituam, no prazo de 30 dias, um grupo de trabalho interinstitucional para operacionalizar o mapeamento de valas e cemitérios clandestinos na Região Metropolitana. Após a criação do grupo de trabalho, o mapeamento deve ser concluído em até 180 dias.

Tendo em vista o transcurso desse tempo, solicita-se informações sobre as conclusões desse mapeamento. Caso ele ainda não tenha sido iniciado/concluído, solicita-se quais as medidas adotadas por esse Ministério para dar cumprimento a essa recomendação. Solicita-se que essas informações sejam apresentadas em ordem cronológica, demonstrando o que tem sido feito desde outubro de 2025 até junho de 2026, e o que ainda está programado para ser feito.

[...]

2. Nesse sentido, encaminho a Informação nº 115/2026/COINT-CGINT/CGINT-DIOPI/DIOPI/SENASP (35981534), elaborada pela Diretoria de Operações Integradas e de Inteligência desta Secretaria, para impulsos subsequentes.

Atenciosamente,

MARCIO DINIZ
Chefe de Gabinete da Senasp



Documento assinado eletronicamente por **Marcio Bruno Rios Diniz, Chefe de Gabinete da Secretaria Nacional de Segurança Pública**, em 22/06/2026, às 13:24, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **36016051** e o código CRC **F9818341**.
O documento pode ser acompanhado pelo site <http://sei.consulta.mj.gov.br/> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº
08198.022109/2026-97

Documento SEI nº
36016051

ANEXO D - PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO Nº 08198.022578/2026-14

36106691



08198.022578/2026-14



Ministério da Justiça e Segurança Pública
Secretaria Nacional de Segurança Pública
Coordenação de Políticas sobre Pessoas Desaparecidas

INFORMAÇÃO Nº 77/2026/CPD/CGPREV/DSUSP/SENASP

Processo: **08198.022578/2026-14**

Interessado: **Identidade Preservada**

1. INTRODUÇÃO

1.1. Trata-se do Despacho 1022 (36006804) relativo ao Despacho 226 (35992000), que encaminha o **Pedido de Acesso à Informação (SIC)** (35988613), o qual solicita informações ao Ministro de Estado da Justiça e Segurança Pública sobre a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, conforme detalhado abaixo:

"Nos termos do protocolo, havia feito uma solicitação ao MJSP. Contudo, parte da resposta não foi fornecida, motivo pelo qual a encaminho novamente.

De forma preliminar, gostaria de que fosse apresentada a linha do tempo do desenvolvimento da política de pessoas desaparecidas, que culminou na Lei 13.812/2019, destacando os principais pontos de cada etapa."

1.2. O questionamento acima discriminado segue devidamente respondido no que diz respeito às competências desta Coordenação de Políticas sobre Pessoas Desaparecidas.

2. DOS ESCLARECIMENTOS

2.1. A construção da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas ocorreu de forma gradual, por meio da consolidação de instrumentos legais voltados ao

aperfeiçoamento da resposta estatal aos casos de desaparecimento de pessoas.

2.2. A seguir, apresentam-se os principais marcos normativos dessa evolução:

2.3. 2005 - Lei nº 11.259, de 30 de dezembro de 2005 (Lei da Busca Imediata)

2.3.1. A Lei nº 11.259/2005 representou o primeiro marco legal relevante na estruturação da política pública de busca de pessoas desaparecidas no Brasil. A norma alterou o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) para determinar que a investigação do desaparecimento de crianças e adolescentes fosse iniciada imediatamente após a comunicação do fato às autoridades competentes.

2.3.2. Além da obrigatoriedade da instauração imediata das diligências, a lei determinou a comunicação aos portos, aeroportos, Polícia Rodoviária e empresas de transporte interestadual e internacional, com o objetivo de impedir o deslocamento da pessoa desaparecida e ampliar as possibilidades de localização.

2.3.3. Esse diploma legal rompeu com a prática equivocada de aguardar determinado período para o início das investigações, consolidando o princípio da busca imediata para crianças e adolescentes.

2.4. 2009 - Lei nº 12.127, de 17 de dezembro de 2009

2.4.1. A Lei nº 12.127/2009 instituiu o Cadastro Nacional de Crianças e Adolescentes Desaparecidos, destinado à reunião de informações sobre desaparecimentos registrados pelos órgãos de segurança pública federais e estaduais.

2.5. 2016 - Decreto nº 8.767, de 11 de maio de 2016

2.5.1. Por meio do Decreto nº 8.767/2016, o Brasil promulgou a Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, firmada em 2007.

2.5.2. A incorporação da Convenção ao ordenamento jurídico brasileiro fortaleceu o compromisso do Estado com a prevenção, investigação e responsabilização em casos de desaparecimento forçado, alinhando a legislação nacional aos padrões internacionais de proteção dos direitos humanos e reforçando a necessidade de aperfeiçoamento das políticas

públicas relacionadas ao desaparecimento de pessoas.

2.6. 2019 - Lei nº 13.812, de 16 de março de 2019

2.6.1. A edição da Lei nº 13.812/2019 constituiu o principal marco normativo da política pública brasileira sobre o tema, ao instituir a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas (PNBPD) e criar o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas (CNPDP).

2.6.2. A lei ampliou o alcance das políticas existentes, que anteriormente possuíam foco predominante em crianças e adolescentes, passando a contemplar pessoas desaparecidas de todas as faixas etárias.

2.6.3. Entre seus principais avanços destacam-se:

- instituição da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas;
- criação do Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas como instrumento nacional de integração de informações;
- definição dos conceitos de pessoa desaparecida, pessoa encontrada sem identificação e familiares;
- estabelecimento de princípios, diretrizes e objetivos para atuação coordenada dos órgãos públicos;
- previsão de cooperação entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios;
- fortalecimento da atuação integrada entre órgãos de segurança pública, perícia, assistência social, saúde e demais instituições envolvidas;
- garantia do direito dos familiares ao acesso às informações relativas às buscas, observadas as restrições legais.

2.6.4. A Lei nº 13.812/2019 consolidou, assim, uma política pública nacional estruturada, permanente e articulada para prevenção, busca, localização e identificação de pessoas desaparecidas.

2.7. 2021 - Decreto nº 10.622, de 9 de fevereiro de 2021

2.7.1. Com o objetivo de regulamentar a Lei nº 13.812/2019, foi editado o Decreto nº 10.622/2021.

2.7.2. O decreto estabeleceu a estrutura de governança da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, mediante:

- designação da Autoridade Central Federal responsável pela coordenação da política;
- instituição do Comitê Gestor da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas;
- regulamentação da organização e do funcionamento do Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas;
- definição das competências dos órgãos envolvidos na implementação da política.

2.7.3. Esse normativo possibilitou o início da implementação efetiva da Política Nacional, estabelecendo os mecanismos institucionais necessários para sua execução e coordenação em âmbito nacional.

2.8. 2026 - Projeto de Lei em Trâmite do Congresso Nacional

2.8.1. Encontra-se em trâmite no Congresso Nacional o projeto de lei que tipifica o crime de desaparecimento forçado de pessoa no Código Penal brasileiro e o inclui no rol dos crimes hediondos.

2.8.2. Originário do Senado Federal (PLS nº 245/2011), o Projeto de Lei nº 6.240/2013 foi aprovado pela Câmara dos Deputados com alterações e retornou ao Senado Federal, onde passou a tramitar sob o nº 1.029/2026, aguardando apreciação das modificações promovidas pela Câmara.

2.8.3. A proposição busca preencher importante lacuna do ordenamento jurídico brasileiro ao estabelecer tipo penal específico para o desaparecimento forçado de pessoas, em consonância com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil, especialmente após a promulgação da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, por meio do Decreto nº 8.767, de 2016.

2.8.4. O projeto prevê pena de reclusão de 10 (dez) a 20 (vinte) anos e multa para o agente público ou particular que atue com autorização, apoio ou aquiescência do Estado e pratique a privação da liberdade de uma pessoa, seguida da ocultação dessa condição ou da recusa em fornecer informações sobre seu paradeiro.

2.8.5. Também sujeita às mesmas penas quem ordenar, autorizar, consentir, facilitar ou encobrir tais condutas, bem

como quem ocultar documentos ou informações capazes de permitir a localização da vítima ou de seus restos mortais.

2.8.6. A proposta ainda estabelece que a ocultação da privação de liberdade ou a negativa de informações sobre o paradeiro da pessoa caracteriza o crime, ainda que a restrição inicial da liberdade tenha ocorrido em conformidade com as hipóteses legais. Além disso, considera manifestamente ilegal qualquer ordem ou determinação para a prática do desaparecimento forçado ou para a ocultação de informações relacionadas à localização da vítima.

2.8.7. A aprovação definitiva da proposta representará mais um importante avanço no fortalecimento do arcabouço jurídico nacional voltado à prevenção, repressão e responsabilização em casos de desaparecimento forçado, complementando a evolução normativa iniciada com a Lei nº 11.259/2005 e consolidada pela Lei nº 13.812/2019.

3. CONCLUSÃO

3.1. Superados os questionamentos sob atribuição desta Coordenação e sem mais para o momento, é o que cumpre informar.

Atenciosamente,

GÉSSICA RENAÍSSA FERREIRA CALDAS
Integrante Técnica da Coordenação de Políticas sobre Pessoas
Desaparecidas
Servidora Mobilizada

LEANDRO ARBOGAST CUNHA
Coordenador-Geral de Políticas de Prevenção à Violência e à
Criminalidade

De acordo.

JOÃO ALBERTO NOGUEIRA JÚNIOR
Diretor do Sistema Único de Segurança Pública

 Documento assinado eletronicamente por **LEANDRO**



ARBOGAST DA CUNHA, Coordenador(a)-Geral de Políticas de Prevenção à Violência e à Criminalidade, em 01/07/2026, às 18:17, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **Gessica Renáissa Ferreira Caldas, Servidor(a) Mobilizado(a)**, em 02/07/2026, às 10:01, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **João Alberto Nogueira Junior, Diretor(a) do Sistema Único de Segurança Pública**, em 02/07/2026, às 16:30, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



A autenticidade do documento pode ser conferida no site <http://sei.autentica.mj.gov.br> informando o código verificador **36106691** e o código CRC **997D0C69**. O documento pode ser acompanhado pelo site <http://sei.consulta.mj.gov.br/> e tem validade de prova de registro de protocolo no Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Referência: Processo nº
08198.022578/2026-14

SEI nº 36106691

ANEXO E - PEDIDO DE ACESSO À INFORMAÇÃO Nº 00105.001714/2026-12



5540389

00105.001714/2026-12



**MINISTÉRIO DOS DIREITOS HUMANOS E DA CIDADANIA
GABINETE DA SECRETARIA-EXECUTIVA**

Esplanada dos Ministérios, Bloco A, 9º andar, Zona Cívico-Administrativa, Brasília, DF, CEP 70054906. -
<http://www.mdh.gov.br>

FORMULÁRIO DE RESPOSTA AO CIDADÃO**ASSUNTO**

Solicitação de Acesso à Informação - Plataforma "Fala.BR" - Protocolo NUP nº 00105.001714/2026-12

RESPOSTA

Prezado Cidadão (ã),

Em atendimento ao Pedido de Acesso à Informação, registrado na Plataforma Fala.BR sob o protocolo NUP nº 00105.001714/2026-12, após buscas internas realizadas, segue resposta elaborada.

ANÁLISE DA IMPLEMENTAÇÃO DE MEDIDAS RELACIONADAS AO ENFRENTAMENTO DE DESAPARECIMENTOS FORÇADOS E ACOLHIMENTO AOS FAMILIARES.

1. Informações acerca do Projeto de Lei 5215/2020 e nº 6.240/2013, que tratam sobre a tipificação do desaparecimento forçado no Código Penal Brasileiro.

Inicialmente, rememora-se que o Projeto de Lei nº 6.240/2013, juntamente com seu apensado, o Projeto de Lei nº 5.215/2020, foi aprovado no Plenário da Câmara dos Deputados, em 02 de março de 2026, após a apresentação de relatório pelo Deputado Federal Orlando Silva. Em razão da aprovação do substitutivo apresentado, a redação final foi encaminhada ao Senado Federal em 04 de março de 2026, passando a tramitar como Projeto de Lei nº 1.029/2026, atualmente em análise na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), sob a relatoria do Senador Rodrigo Pacheco.

Cumprе destacar que, estando a matéria em tramitação no Congresso Nacional, sua análise e deliberação são de competência do Poder Legislativo. Nesse sentido, a tramitação pode ser acompanhada por meio do seguinte link: <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-bicamerais/-/ver/pls-245-2011>

No âmbito das competências deste Ministério, a Secretaria Nacional de Promoção e Defesa dos Direitos Humanos manifestou-se favoravelmente à matéria, reconhecendo a relevância da proposição para o alinhamento do Brasil aos parâmetros internacionais de direitos humanos, especialmente quanto à responsabilização de agentes estatais e às situações de aquiescência estatal.

2. Informações acerca do Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas.

Registra-se que o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas foi instituído pela Lei nº 13.812/2019, regulamentado pelo Decreto nº 10.622/2021, encontrando-se sob responsabilidade do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Nesse sentido, sugere-se que os questionamentos sobre o referido Cadastro sejam encaminhados para análise e manifestação do referido órgão.

3. Informações acerca da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas.

Instituída pela Lei nº 13.812/2019, a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas foi regulamentada pelo Decreto nº 10.622/2021, tendo sido a sua coordenação atribuída ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, nos termos do art. 3º do referido Decreto.

Assim, recomenda-se o encaminhamento da solicitação ao órgão competente.

4. Colegiado para a elaboração de plano nacional de enfrentamento aos desaparecimentos forçados.

Informa-se que não há, até o momento, grupo de trabalho ou comissão específica formalmente instituída com a finalidade de elaborar plano nacional de enfrentamento aos desaparecimentos forçados, tampouco previsão normativa que assegure, nesse contexto, a participação da sociedade civil.

Ressalta-se, contudo, a existência do Comitê Gestor da Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas, instância com atribuições de articulação, proposição e acompanhamento de políticas públicas relacionadas ao tema, da qual o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania participa, inclusive no âmbito da elaboração de protocolos de busca e investigação.

5. Produção de dados sobre violência policial e desaparecimentos.

No que concerne à produção e à publicização de dados sobre violência policial e desaparecimentos, destaca-se a criação do Observatório do Desaparecimento de Pessoas no Brasil (ObDes), desenvolvido em parceria com a Universidade de Brasília, com o objetivo de sistematizar dados, produzir análises e subsidiar a formulação de políticas públicas.

Por sua vez, registra-se que os dados de denúncias e demais registros recebidos pelos canais de atendimento da Ouvidoria Nacional de Direitos Humanos podem ser acessados no Painel de Dados da ONDH, com informações de 2020 até os dias atuais, disponível em (<https://www.gov.br/mdh/pt-br/ondh/painel-de-dados>). Há também um tutorial explicativo para orientar o uso do painel, acessível em (<https://www.gov.br/mdh/pt-br/acesso-a-informacao/dados-abertos/painel-de-dados-da-ondh-tutoriais>).

6. Plano nacional criado e em implementação para redução da letalidade das forças de segurança pública.

Informa-se que não há, até o momento, plano nacional específico criado e em implementação com a finalidade de redução da letalidade das forças de segurança pública.

Ressalta-se, contudo, a atuação do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania em iniciativas voltadas à promoção da memória, da verdade e da não repetição de violações de direitos humanos, as quais contribuem de forma indireta para o fortalecimento de políticas de prevenção à violência institucional.

7. Informações acerca do Projeto de Lei 9796/18, que cria o Plano Nacional de Enfrentamento ao Homicídio de Jovens.

Cumprir destacar que, a referida matéria encontra-se em tramitação no Congresso Nacional, sendo sua análise e deliberação de competência exclusiva do Poder Legislativo.

Informa-se que o Projeto de Lei nº 9.796/2018, que cria o Plano Nacional de Enfrentamento ao Homicídio de Jovens, foi aprovado pelo Senado Federal e encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados, tendo recebido parecer favorável na Comissão Especial em 24 de abril de 2018, encontrando-se atualmente pronto para apreciação em Plenário.

Cumprir destacar que, estando a matéria em tramitação no Congresso Nacional, sua análise e deliberação são de competência do Poder Legislativo. Nesse sentido, a tramitação do Projeto de Lei nº 9.796/2018 pode ser acompanhada por meio do seguinte link: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2169417>

Este Ministério, por intermédio de sua Assessoria competente, tem atuado de forma articulada no planejamento e na coordenação de ações de acompanhamento da tramitação legislativa e de ação parlamentar, em constante interlocução com a Secretaria de Relações Institucionais da

Presidência da República e com o Congresso Nacional, com vistas a fomentar o avanço de matérias de interesse da Pasta.

8. Informações acerca da PEC 128/2015, que atribui a Polícia Federal dispor sobre crimes praticados por milícias e grupos de extermínio, e à Justiça Federal a competência para o julgamento desses crimes.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 128/2015, que trata da atribuição à Polícia Federal da apuração de crimes praticados por milícias privadas e grupos de extermínio, bem como da competência da Justiça Federal para o processamento e julgamento desses crimes, encontra-se em tramitação na Câmara dos Deputados.

Cumprе destacar que, estando a matéria em tramitação no Congresso Nacional, sua análise e deliberação são de competência do Poder Legislativo. Nesse sentido, a tramitação pode ser acompanhada por meio do seguinte link: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1713491>

Este Ministério, por intermédio de sua Assessoria competente, tem atuado de forma articulada no planejamento e na coordenação de ações de acompanhamento da tramitação legislativa e de ação parlamentar, em constante interlocução com a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e com o Congresso Nacional, com vistas a fomentar o avanço de matérias de interesse da Pasta.

9. Informações acerca da PEC 76/2019 e da PEC 117/2015, que separa a perícia oficial de natureza criminal das polícias civis e federal e institui a perícia criminal como órgão de segurança pública.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 76/2019, que altera a Constituição Federal para incluir as polícias científicas no rol dos órgãos de segurança pública, foi aprovada no Senado Federal e encaminhada à Câmara dos Deputados em 19 de dezembro de 2025, onde tramita atualmente. Nesse sentido, encontra-se aguardando despacho da Presidência da Câmara dos Deputados para prosseguimento de sua tramitação.

Por sua vez, a Proposta de Emenda à Constituição nº 117/2015, que dispõe sobre a perícia oficial de natureza criminal, tramita na Câmara dos Deputados e encontra-se apensada à PEC nº 325/2009. Ademais, a proposição está pronta para pauta em Plenário, tendo sido apresentado requerimento de inclusão na Ordem do Dia em 26 de agosto de 2019.

Cumprе destacar que, estando a matéria em tramitação no Congresso Nacional, sua análise e deliberação são de competência do Poder Legislativo. Nesse sentido, a tramitação pode ser acompanhada por meio dos seguintes links: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2598973> e <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=423899>

Este Ministério, por intermédio de sua Assessoria competente, tem atuado de forma articulada no planejamento e na coordenação de ações de acompanhamento da tramitação legislativa e de ação parlamentar, em constante interlocução com a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e com o Congresso Nacional, com vistas a fomentar o avanço de matérias de interesse da Pasta.

10. Informações acerca da tramitação da PEC 18/2025 (PEC da Segurança Pública).

A Proposta de Emenda à Constituição nº 18/2025, popularmente conhecida como PEC da Segurança Pública já foi aprovada pela Câmara dos Deputados e atualmente encontra-se em tramitação junto ao Senado Federal, aguardando despacho da mesa diretora da referida casa legislativa.

Cumprе destacar que, estando a matéria em tramitação no Congresso Nacional, sua análise e deliberação são de competência do Poder Legislativo. Nesse sentido, a tramitação pode ser acompanhada por meio do seguinte link: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/172997>

Este Ministério, por intermédio de sua Assessoria competente, tem atuado de forma articulada no planejamento e na coordenação de ações de acompanhamento da tramitação legislativa e de ação parlamentar, em constante interlocução com a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e com o Congresso Nacional, com vistas a fomentar o avanço de matérias de interesse da Pasta.

11. Informações acerca da PEC 126/2015, que cria o Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial, Superação do Racismo e Reparação de Danos.

A Proposta de Emenda à Constituição nº 126/2015, que cria o Fundo Nacional de Promoção da Igualdade Racial, Superação do Racismo e Reparação de Danos, incluindo a perspectiva de atendimento sociopsicoassistencial e jurídico a mães e familiares de vítimas de violência de Estado, tramita na Câmara dos Deputados.

Nesse contexto, a proposição encontra-se apensada à PEC nº 115/2015, a qual, por sua vez, está apensada à PEC nº 295/2008, que trata do Fundo Nacional do Ensino Técnico. A proposição principal encontra-se pronta para deliberação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), com parecer pela aprovação.

Cumprir destacar que, estando a matéria em tramitação no Congresso Nacional, sua análise e deliberação são de competência do Poder Legislativo. Nesse sentido, a tramitação pode ser consultada por meio do seguinte link: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=412505>

Este Ministério, por intermédio de sua Assessoria competente, tem atuado de forma articulada no planejamento e na coordenação de ações de acompanhamento da tramitação legislativa e de ação parlamentar, em constante interlocução com a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República e com o Congresso Nacional, com vistas a fomentar o avanço de matérias de interesse da Pasta.

12. Colegiado voltado à elaboração do plano nacional para o enfrentamento da atuação financeira, organizativa e operacional das milícias e grupos armados ilegais, com orientações aos estados da federação.

Informa-se que não há, até o momento, grupo específico instituído com a finalidade de elaboração de plano nacional voltado ao enfrentamento da atuação financeira, organizativa e operacional de milícias e grupos armados ilegais.

Ressalta-se, contudo, a existência de iniciativas em desenvolvimento voltadas à produção de diagnósticos sobre desaparecimentos forçados e valas clandestinas, que contribuem de forma indireta para a compreensão dessas dinâmicas de violência.

13. Diretrizes, parâmetros e orientações nacionais para que estados e municípios executem programas e serviços de apoio a familiares de pessoas desaparecidas e de violência de Estado.

No que se refere ao arcabouço legal vigente referente a programas e ações de apoio a familiares de pessoas desaparecidas, destaca-se a [Portaria Interministerial nº 19/2026](https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-mir/mdhc/mjsp/ms/mds-n-19-de-30-de-marco-de-2026-696690302) (<https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-interministerial-mir/mdhc/mjsp/ms/mds-n-19-de-30-de-marco-de-2026-696690302>), que institui a Estratégia Nacional de Atenção, Apoio e Acesso à Justiça para Vítimas de Violência Institucional e suas Mães e Familiares, estabelecendo diretrizes para atendimento psicossocial, proteção socioassistencial, acesso à justiça e políticas de memória e reparação.

14. Fluxo consolidado que denote o passo-a-passo que um familiar de pessoa desaparecida deva percorrer quando suspeita do desaparecimento.

As informações relativas ao fluxo consolidado de atendimento a familiares de pessoas desaparecidas encontra-se sob responsabilidade do Ministério da Justiça e Segurança Pública.

Nesse sentido, sugere-se que o presente item seja encaminhado para análise e manifestação do referido órgão.

15. Há, em acompanhamento pelos programas de proteção a pessoas ameaçadas – PROVITA, PPDDH e PPCAAM –, familiares de vítimas de desaparecimentos forçados?

No âmbito da atuação deste Ministério, por intermédio do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos, Comunicadores e Ambientalistas (PPDDH), informa-se a existência de caso envolvendo familiar de vítima de desaparecimento forçado em acompanhamento.

Ressalta-se que, em razão do caráter sensível das informações, estas encontram-se resguardadas por sigilo, nos termos da legislação vigente.

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

☐ Acesso concedido ☐ Acesso negado, justificar a negativa: ☐ Dados pessoais; ☐ Informação sigilosa de acordo classificada conforme a Lei nº 12.527/2011; ☐ Informação sigilosa de acordo com a legislação específica; ☐ Pedido desproporcional ou desarrazoado; ☐ Pedido exige tratamento adicional de dados; ☐ Pedido genérico; ☐ Pedido incompreensível; ☐ Processo decisório em curso. ☒ Acesso parcialmente concedido, justificar: ☐ Parte da informação contém dados pessoais; ☐ Parte da informação demandará mais tempo para produção; ☒ Parte da informação é de competência de outro órgão/entidade; ☐ Parte da informação é sigilosa de acordo com legislação específica; ☐ Parte da informação é sigilosa e classificada conforme a Lei nº 12.527/2011; ☐ Parte da informação é inexistente; ☐ Parte do pedido é desproporcional ou desarrazoado; ☐ Parte do pedido é genérico; ☐ Parte do pedido é incompreensível; ☐ Processo decisório em curso. ☐ Informação inexistente. ☐ Órgão não tem competência para responder sobre o assunto.
O pedido de acesso ou sua resposta contém informações sujeitas à restrição de acesso, conforme previsto na Lei nº 12.527/2011? ☒ Não ☐ Sim
Cargo do responsável pela resposta Chefe de Gabinete da Secretaria-Executiva

Atenciosamente,

GABRIEL MORAIS MONTALDE
Chefe de Gabinete



Documento assinado eletronicamente por **Gabriel Morais Montalde, Chefe de Gabinete da Secretaria Executiva**, em 07/05/2026, às 14:40, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020 .



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.mdh.gov.br/autenticidade>, informando o código verificador **5540389** e o código CRC **0406F21F**.

Referência: 00105.001714/2026-12

SEI nº 5540389



