

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS – CCJE
FACULDADE NACIONAL DE DIREITO – FND

O DESAPARECIMENTO DE PESSOAS NO RIO DE JANEIRO: uma análise sobre o
funcionamento da Delegacia de Descoberta de Paradeiros da Polícia Civil do Estado

ANA BEATRIZ RODRIGUES DE BASTOS VILLELA

Rio de Janeiro

2023

ANA BEATRIZ RODRIGUES DE BASTOS VILLELA

O DESAPARECIMENTO DE PESSOAS NO RIO DE JANEIRO: uma análise sobre o funcionamento da Delegacia de Descoberta de Paradeiros da Polícia Civil do Estado

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes.

RIO DE JANEIRO

2023

FICHA CATALOGRÁFICA

CIP - Catalogação na Publicação

V735d

Villela, Ana Beatriz Rodrigues de Bastos
O DESAPARECIMENTO DE PESSOAS NO RIO DE JANEIRO:
uma análise sobre o funcionamento da Delegacia de
Descoberta de Paradeiros da Polícia Civil do Estado
/ Ana Beatriz Rodrigues de Bastos Villela. -- Rio
de Janeiro, 2023.
44 f.

Orientador: Emiliano Rodrigues Brunet Depolli
Paes.

Trabalho de conclusão de curso (graduação) -
Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade
Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2023.

1. Desaparecimento. 2. Burocracia de nível de
rua. 3. Lei 13.812/2019. I. Paes, Emiliano
Rodrigues Brunet Depolli, orient. II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.

ANA BEATRIZ RODRIGUES DE BASTOS VILLELA

O DESAPARECIMENTO DE PESSOAS NO RIO DE JANEIRO: uma análise sobre o funcionamento da Delegacia de Descoberta de Paradeiros da Polícia Civil do Estado

Monografia de final de curso, elaborada no âmbito da graduação em Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Direito, sob a orientação do **Prof. Dr. Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes.**

Data da aprovação: 23/11/2023.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes – Orientador

Prof. Dra. Vanessa Oliveira Batista Berner

RIO DE JANEIRO

2023

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, gostaria de expressar minha gratidão à minha família. Se estou aqui hoje, prestes a me formar como bacharel em Direito, é graças ao apoio e suporte que vocês me proporcionaram ao longo dessa jornada, que não teve início em 2019, mas muito antes disso.

Gostaria de agradecer em especial à minha mãe, Flavia, que sempre se esforçou para que eu tivesse acesso a melhor educação possível e entendesse o valor dela para a minha vida.

À minha irmã, Ana Clara, a mais nova caloura de Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, fonte de muito orgulho para mim, atenta às minhas necessidades e indulgente com as minhas ausências. Ao meu irmão, João Pedro, que recentemente completou o ensino médio – também razão para me causar muita alegria – e apareceu quando eu precisei mais, naqueles momentos solitários em que seu humor era necessário para me iluminar.

Agradeço também à minha avó, Luciola, ao meu padrasto, Sérgio, à minha avó, Naide, e ao meu pai, Alexandre. Vocês estiveram ao meu lado quando foi necessário, e sou imensamente grata pela presença de cada um de vocês.

Ao meu namorado, Jonatan, fundamental para que eu conseguisse chegar até aqui, sempre presente para incentivar e apoiar às minhas empreitadas. Parafraseando uma cantora conhecida, saiba que te amo há três verões, mas quero continuar a te amar por todos os outros.

Aos meus amigos do ensino médio – Rafael, Leonardo, Gabrielle, Mateus, Thayane e Bruno – persistentes ao meu lado, mostrando que a máxima “do terceiro para a vida” pode ser verdadeira. E é, no nosso caso.

Às minhas amigas do RPG – Gustavo, Heloísa, Hosanna, Jackson, Julia, Matheus, Raphaela e Victor – dos longínquos anos de 2010 até os dias de hoje, acompanhando minha evolução, constantes nas mais diversas fases e níveis.

Ao meu orientador, Prof. Dr. Emiliano Rodrigues Brunet Depolli Paes, pela atenção e paciência sempre disponíveis e por aceitar embarcar nesse tema comigo.

À Faculdade Nacional de Direito, um sonho que alcancei após três tentativas. O dia em que entrei pela primeira vez em seu prédio ficará marcado para sempre como uma das minhas memórias mais queridas.

Ao Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, abrigo do curso de História e meu por dois anos, sendo meu primeiro contato com o ambiente acadêmico, minha primeira morada e lar de amizades inesquecíveis – Duda, João, Antonio, Laura e Gabriel.

Ao meu amigo Leonardo Leme, a quem conheci na escola há 10 anos e que hoje se forma ao meu lado na maior faculdade de Direito do país. Sua companhia habitual pelos corredores do Palácio do Conde dos Arcos nunca deixou de me fazer feliz.

À minha colega de estágio, Clarissa Koplín, que nos últimos meses ultrapassou com folga essa denominação e assumiu o papel de amiga, apoiando-me de maneira inabalável incessantemente.

Ao meu querido Renan Sancho, que me concedeu minha primeira oportunidade e nunca deixará de ser meu veterano e companheiro.

Aos meus chefes – Cláudio, Raphael, Synthia e Maria Clara – e a todos que, ao me orientarem, contribuíram para minha formação da melhor maneira possível.

Aos meus amigos muito queridos que conheci na Faculdade Nacional de Direito – João Pedro Gorla, que esteve presente desde o início e permanece até o final; João Terra e Bernardo Assis, elefantólogos renomados e inestimáveis; Luiza Gonçalves, companheira de trajeto e de trajetória; Stephanie Ribeiro, cujo bom humor nunca deixou de proporcionar novas perspectivas, mesmo em meio às incertezas; e Jorge Luís Chaves, apreciador das ciências criminais e amigo fiel nas intrincadas vielas do final da faculdade.

A todos que conheci durante a faculdade, no início, meio ou final, seja na qualidade de funcionário, professor, calouro, veterano ou irmão de safra, meu muito obrigada!

Por último, mas não menos importante, meu agradecimento ao Prof. Dr. Ivan Mizanzuk que, embora talvez nunca saiba, foi a pessoa que despertou meu interesse por esse tema.

*“No dia que você quiser lembrar de mim, dá uma
olhada no retratinho que a gente tirou junto. Eu
digo isso porque tenho medo que um dia você
também me esqueça. Tenho saudade do meu pai,
tenho saudade de tudo.”*

(CENTRAL DO BRASIL. Direção: Walter Salles, 1998)

RESUMO

Na sociedade brasileira a questão do desaparecimento tornou-se um problema complexo, com 200.577 casos registrados entre 2019 e 2021. Este estudo tem como foco a Delegacia de Descoberta de Paradeiros da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro e investiga sua atuação discricionária à luz das políticas existentes, cuja implementação mostra-se, muitas vezes, deficitárias. A metodologia utilizada neste estudo inclui revisão bibliográfica e análise de documentos oficiais, aplicando o conceito de “burocracia de nível de rua” de Michael Lipsky. Os capítulos deste trabalho abordam a história da delegacia, bem como os desafios atuais que enfrenta e a análise da sua ação discricionária.

Palavras-chave: Desaparecimento no Rio de Janeiro, Lei 13.812/2019, Burocracia de nível de rua.

ABSTRACT

In Brazilian society, the issue of disappearances has become a complex problem, with 200,577 cases registered between 2019 and 2021. This study focuses on a specialized police force of the Civil Police of the State of Rio de Janeiro, which works towards finding missing persons in the capital, and examines its discretionary actions in light of existing policies, the implementation of which is often deficient. The methodology used in this study includes a literature review and an analysis of official documents, applying Michael Lipsky's concept of "street-level bureaucracy". The chapters of this thesis deal with the history of the police force, such as the current challenges it faces and an analysis of its discretionary action.

Keywords: Disappearance in Rio de Janeiro, Law 13.812/2019, Street-level bureaucracy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I – O NASCIMENTO DA DELEGACIA DE DESCOBERTA DE PARADEIROS	12
1.1 O que é uma pessoa desaparecida	12
1.2 A Seção de Descoberta de Paradeiro	13
1.3 A criação da Delegacia de Descoberta de Paradeiros	16
CAPÍTULO II – UMA VANGUARDA EM MEIO AO ATRASO.....	21
2.1 A legislação.....	21
2.2 A importância da delegacia especializada e suas questões	23
2.3 A DDPA hoje.....	25
CAPÍTULO III – A DELEGACIA DE DESCOBERTA DE PARADEIROS E “A BUROCRACIA A NÍVEL DE RUA”	28
CONCLUSÃO – CONSIDERAÇÕES FINAIS	34
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	37

INTRODUÇÃO

A visibilidade de um ser humano é intrinsecamente ligada à sua identidade e existência: o ato de desaparecer, caracterizado pela cessação de ser visto e reconhecido, resulta em um estado de desconhecimento que transcende a mera ausência física.

Como é possível definir um fenômeno que carrega consigo tantas incertezas e, desse modo, definir metodologias de investigação? Segundo a definição do Novo Dicionário de Língua Portuguesa, desaparecimento significa 'ato de desaparecer' e 'falecimento'. O desaparecido, por sua vez, é aquele que 'desapareceu', configurando o desaparecer como aquilo que 'deixa de ser visto', englobando conceitos como 'sumir(-se), perder-se, morrer, retirar-se, afastar-se, apagar-se, ofuscar-se, obscurecer(-se), ocultar-se, esconder-se, esquivar-se furtivamente'. É preciso, contudo, reconhecer que estas categorias expressas pelo dicionário não traduzem o universo do desaparecimento ao que se entende no senso comum e que há atores e contextos para além do simples ato de 'sumir(-se)'. (SOBREIRA, 2020)

O desaparecimento ultrapassa a evanescência da memória. Esse fenômeno representa uma questão complexa e de diversos fatores, que impacta profundamente o mundo e, por conseguinte, a sociedade brasileira. O impacto do problema pode ser medido por meio do considerável número de pessoas desaparecidas: entre 2019 e 2021 foram realizados 200.577 registros de desaparecimento no país¹.

(...) o fenômeno do desaparecimento civil pode ser estruturado em um presente estendido, tempo que configura a suspensão de uma continuidade – mas não uma ruptura –, ao mesmo tempo que estabelece um futuro incerto diante da falta de informações. (SOBREIRA, 2020)

Apesar do número vultoso, a implementação de políticas públicas de segurança tem caminhado pouco na criação de medidas de enfrentamento da questão. Em março de 2019, foi promulgada a Lei nº 13.812, legislação que estabeleceu a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e criou o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas. A sua publicação visava estabelecer diretrizes claras para a atuação dos órgãos responsáveis pela localização e busca de pessoas desaparecidas, incluindo prazos e procedimentos a serem rigorosamente seguidos, além de apresentar definição jurídica de pessoa desaparecida: “todo ser humano cujo paradeiro é desconhecido, independentemente da causa de seu desaparecimento, até que sua recuperação e identificação tenham sido confirmadas por meios físicos ou científicos”.

¹ Fórum Brasileiro de Segurança Pública, Mapa dos Desaparecidos no Brasil, p. 5.

Embora sancionada pelo Presidente Jair Messias Bolsonaro à época, a aplicação efetiva da lei foi prejudicada pelo veto presidencial ao prazo de 90 dias, originalmente previsto para que o Poder Executivo regulamentasse a lei. De 2019 até 2021, o Brasil registrou um total de 200.577 casos de desaparecimento e 112.246 casos de localização de pessoas, segundo relatório publicado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública em 2023.

Desaparecidos são guardados em gavetas institucionais e, em muitos casos, assim permanecem. Os documentos preenchidos nas delegacias, especializadas ou não, atualizam o status social dessas pessoas, que, sem ter a oportunidade de explicar suas versões, são destinadas ao arcabouço de registros policiais. Às famílias, contudo, restam a dor, o sentimento de espera e a procura. (SOBREIRA, 2020)

Inicialmente, a pesquisa visava compreender como a Delegacia de Descoberta de Paradeiros da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (DDPA/PCERJ) estava implementando as diretrizes estabelecidas pela Lei nº 13.812 e quais eram os desafios encontrados nesse processo. No entanto, à medida que a pesquisa avançou, foi possível perceber que as políticas propostas na lei não foram materializadas e que a DDPA, assim como outras delegacias especializadas, agia de acordo com competências e estruturas internas, com um alto nível de discricionariedade. Portanto, o presente trabalho busca compreender a tomada de iniciativa pela autoridade policial regional para entender o uso de discricionariedade diante da imaterialização de políticas públicas efetivas de combate ao desaparecimento de pessoas.

O trabalho terá como ferramentas a revisão bibliográfica e a análise descritiva de documentos oficiais, como resoluções e portarias publicadas no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro. A abordagem utilizada será o conceito de “burocracia de nível de rua” de Michael Lipsky (1980), na qual funcionários públicos têm interações diretas e cotidianas com o público, fornecendo serviços em nível local e desempenhando um papel crítico na implementação de políticas públicas, pois são responsáveis por tomar decisões e aplicar regras em situações do dia a dia que afetam a vida das pessoas.

Posto isso, o primeiro capítulo irá traçar a história da DDPA, exibindo um panorama desde a Seção de Descoberta de Paradeiro (SDP), entidade vinculada à Divisão de Homicídios da Capital, até a criação da DDPA. O segundo capítulo abordará as dificuldades atuais da DDPA e alguns casos de delegacias especializadas que enfrentam problemáticas semelhantes. Ao final, o terceiro capítulo visa analisar a atuação da DDPA enquanto uma agente discricionária, situando a teoria de Lipsky (1980) no contexto de políticas públicas e problemas de

implementação: a compreensão de que a Lei nº 13.812/2019 não é uma política pública malfeita, mas que a sua implementação é problemática e estes problemas criam lacunas que possibilitam a atuação permeada pela autonomia desses atores.

CAPÍTULO I – O NASCIMENTO DA DELEGACIA DE DESCOBERTA DE PARADEIROS

1.1 O que é uma pessoa desaparecida

Oliveira (2007) apontou que havia queixas comuns apresentadas pelos envolvidos em questões de desaparecimento, sendo elas a “falta de uma definição jurídica-institucional-política dos desaparecidos como prioridade”, a “ausência de intercâmbio entre as delegacias e estados”, o “diálogo com as experiências internacionais”, a “promoção de uma participação mais consistente da iniciativa privada” e “maior apoio às famílias”. Dentre elas, podemos entender como solucionada a primeira, visto que a partir da Lei nº 13.812 foi criada uma definição jurídica de pessoa desaparecida:

Art. 2º Para efeitos desta Lei, considera-se: I - 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; II - criança ou adolescente desaparecido: toda pessoa desaparecida menor de 18 (dezoito) anos.²

Tentativas de solucionar essa carência foram feitas antes mesmo da promulgação da lei, sendo possível citar a proposta do Ministério Público de São Paulo, feita em 2016 em sua publicação intitulada “Cartilha de Prevenção e Enfrentamento ao Desaparecimento”. Nela, propuseram a definição do desaparecimento como: “o afastamento súbito de um indivíduo de sua rotina usual, sem prévio aviso a familiares ou terceiros. Uma pessoa é considerada desaparecida quando não pode ser encontrada em seus locais habituais de frequência, nem localizada de qualquer outra forma”.

Pode-se perceber que há uma insuficiência na definição concedida pelo Estado, uma vez que o desaparecimento pode ocorrer de diversas formas. Em 2021, a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, em cartilha intitulada “O que se entende por pessoa desaparecida?”, diferenciou as classificações de desaparecimento:

Há diversas formas de se classificar desaparecimentos, que se diferenciam, principalmente, pelo motivo. Aqui, abordaremos os desaparecimentos forçado, administrativo e civil - que se desdobra em voluntários e involuntários. No

² **Lei 13.812, de 16 de março de 2019.** Institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e cria o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas.

desaparecimento forçado, a pessoa desaparecida está em privação de liberdade por agentes do Estado ou por pessoas com autorização, apoio, consentimento ou aquiescência do Estado e esse se recusa a prestar informações ou não reconhece a privação de liberdade, bem como não indica o paradeiro da pessoa desaparecida. Essa definição está prevista no Artigo 2º da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado, promulgada pelo Decreto 8.767/2016. No desaparecimento administrativo, é o próprio Estado que provoca o desaparecimento, em razão da má gestão das informações registradas em seus bancos de dados, como a informação do óbito ou do paradeiro da pessoa desaparecida. Essas informações deveriam ser comunicadas às famílias, mas se perdem nos diversos bancos de dados existentes. No desaparecimento civil, alguém some sem deixar vestígios, criando uma situação de incerteza, de modo que se está buscando, ao menos a princípio, uma pessoa que está viva e precisa ser localizada. Há também uma forma de classificação que considera a vontade da pessoa que desaparece. Desaparecimento voluntário é aquele no qual o indivíduo se afasta do seu paradeiro habitual por um ato de vontade, sem deixar informações. Já no desaparecimento involuntário, o indivíduo se afasta do seu paradeiro habitual em razão de evento sobre o qual não exerce controle, tal como hospitalização, transtorno mental, morte etc. Destaque-se que, no caso do desaparecimento de crianças, suspeita-se que a motivação dessa prática criminosa esteja relacionada ao tráfico internacional de seres humanos objetivando a adoção ilegal, a exploração sexual, o tráfico de órgãos ou o trabalho forçado em fazendas no interior do país. No entanto, a falta de uma linha de investigação única que leve em consideração o conjunto de desaparecimentos e suas características em comum faz com que esses casos tenham baixíssimos índices de solução. (DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2021)

O desaparecimento é um “fenômeno multicausal” com diversas categorias, podendo ocorrer por razões diversas, incluindo a violência – por parte do Estado, por parte da família, por parte de um indivíduo estranho. Por conseguinte, demorou tanto para ser entendido como um problema: não era incomum que, até alguns anos atrás, autoridades policiais entendessem que esse fenômeno não era um problema deles e sim algo que a família devesse resolver entre si (OLIVEIRA, 2007).

1.2 A Seção de Descoberta de Paradeiro

Até a criação dos setores e das polícias especializadas não havia a atribuição da busca pelas pessoas desaparecidas, conforme Oliveira (2007).

Para complexificar ainda mais, é importante destacar que ao longo da pesquisa verifica-se que, legalmente, não cabe a nenhuma das polícias (pelo menos até janeiro de 2006) a responsabilidade pela busca dos desaparecidos (cf. Soares Filho, 2003). De acordo com art. 144, § 5º, da Constituição Federal, é definido que “Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil” (Constituição Brasileira, 1988). As investigações, por sua vez, ficariam por conta da polícia civil que tem como uma das atribuições “exercer as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais”. Aqui se tem um caminho a percorrer: indicar qual crime ocorreu, mas para tanto é preciso ter uma prova. Aqui se apresenta um novo problema: os desaparecidos, em geral, não deixam pistas. Porém, uma infração penal, aos olhos da lei, implica na ocorrência de um

crime. Durkheim (1995) diria que o crime decorre de uma ruptura da norma, mas qual norma é rompida pelo desaparecido? (OLIVEIRA, 2007)

No Rio de Janeiro isso não era diferente. Antes da criação da delegacia especializada, os casos de desaparecimento eram atribuídos à Seção de Descoberta de Paradeiro (SDP), entidade vinculada à Delegacia de Homicídios da Capital – a transformação em Divisão de Homicídios só ocorreria em 2010. Logo, a criação da DDPA assinalou uma transformação paradigmática substancial, apresentando uma abordagem especializada e abrangente. Eram atribuições da SDP a partir de 2010, quando foi integrada à Divisão de Homicídios³:

Art. 17º - São atribuições dos agentes da Seção de Descoberta de Paradeiro - SDP:
 I – realizar todas as diligências necessárias para a localização de pessoas desaparecidas;
 II – receber os registros de desaparecimento de pessoas encaminhados à Divisão pelas demais Unidades de Polícia Judiciária da capital do Estado do Rio de Janeiro, e realizar diligências visando à localização;
 III – realizar a oitiva de familiares e de pessoas próximas ao desaparecido, visando à coleta de elementos complementares;
 IV – realizar pesquisas junto a todas as entidades e órgãos públicos e privados, com o objetivo de obter informações que possam levar ao paradeiro da pessoa desaparecida;
 V – prestar, quando devidamente solicitadas, informações referentes a pessoas desaparecidas, mantendo atualizado o banco de dados das solicitações;
 VI - exercer outras atribuições definidas em lei, regulamento ou ato normativo. (RIO DE JANEIRO, 2010)

O estudo de Ferreira (2013), através de um trabalho de campo na SDP, conduziu uma análise detalhada dos registros policiais relacionados a pessoas desaparecidas entre os anos de 2005 e 2009. Este estudo destacou não apenas a natureza documental dos registros, mas também seu impacto na condução dos casos de pessoas desaparecidas pelas autoridades públicas: isso porque, segundo a autora, os registros desempenham um papel fundamental na estruturação das respostas institucionais e na alocação de recursos para a investigação de desaparecimentos, representando uma parte crucial na gestão dos casos.

O SDP é um setor da Delegacia de Homicídios especializado em casos de desaparecimento de pessoa. Conforme define o único instrumento legal que regula sua atuação, casos de desaparecimento registrados nas delegacias compreendidas entre a 1ª e a 44ª DP do Rio de Janeiro que não sejam solucionados nessas repartições devem ser encaminhados ao Setor. As DPs têm o prazo regulamentar de 15 dias para investigar e solucionar os casos. Caso não obtenham sucesso, a investigação passa a ser encargo da equipe de cinco policiais civis que compõem o quadro ativo do SDP (Rio de Janeiro 1991). À medida que chegam ao Setor, os casos são distribuídos entre os policiais, e cada desaparecimento fica sob responsabilidade de um agente. De

³ RIO DE JANEIRO. **Resolução SESEG nº 306, de 15 de janeiro de 2010**. Define a estrutura da Divisão de Homicídios da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2010.

acordo com essas normas, portanto, o Setor só deve receber casos por remessas documentais realizadas entre repartições policiais, não tendo por atribuição registrá-los a partir de solicitações diretas de comunicantes – isto é, de conhecidos, parentes e familiares de pessoas consideradas desaparecidas que vão a delegacias e os relatam. (FERREIRA, 2013)

A autora argumentou que os relatórios policiais de pessoas desaparecidas não eram apenas registros materiais de ocorrências policiais ou simples cumprimento de funções de cartório, mas influência em dois processos principais na gestão de casos de desaparecimento de pessoas: o posicionamento dos policiais e a delegação de responsabilidade às famílias de desaparecidos.

O argumento apresentado ao longo do presente texto é o de que esses papéis não são apenas rastros materiais de ocorrências policiais. Tampouco são mero cumprimento da função cartorial desempenhada por delegacias do Rio de Janeiro, embora sirvam, de fato, mais ao registro de práticas executadas por policiais, e menos ao acúmulo de insumos para sua investigação e solução (Miranda et al. 2010). Antes, registros policiais de casos de desaparecimento são parte constitutiva de dois processos principais através dos quais essas ocorrências são administradas: primeiro, a tomada de posição por parte dos policiais e, segundo a delegação de responsabilidades às famílias de desaparecidos. Se documentos organizam, associam e relacionam pessoas (Hull 2012a:134), além de provocarem afetos das mais diversas ordens (Navaro-Yashin 2007), no escopo deste artigo busquei apresentar os processos, as relações e os afetos provocados e colocados em ação por registros policiais de casos de desaparecimento de pessoa. (FERREIRA, 2013)

Pode-se entender, portanto, que o processo de registro e busca de paradeiro de uma pessoa desaparecida envolve a delegação de responsabilidades à sua família, que muitas vezes gerenciam, e até mesmo resolvem, os casos “por meio de compromissos, obrigações e afetos” (FERREIRA, 2013).

A análise de registros policiais de casos de desaparecimento traz à tona outras experiências e processos provocados pela imprescindibilidade de papéis e documentos em repartições públicas, revelando inclusive frustrações e tentativas de auto exoneração daqueles que têm a prerrogativa de produzir e arquivar registros, e não apenas compromissos, obrigações e sentimentos daqueles cujos desaparecimentos são objeto de registro. Revela, assim, que a chamada opressão burocrática incide também sobre os próprios burocratas que apenas preenchem papel e, como vimos no caso de Elói, executam um tipo de trabalho "que pouco conforma, apenas informa" (SDP/DH 394/05). Ademais, sugere que a própria ideia de opressão burocrática pode abarcar as numerosas e inescapáveis exigências de papéis nos mais variados contextos e situações, e também processos e afetos diversos, pouco ou nada impessoais, provocados por esses papéis. (FERREIRA, 2013)

No período analisado – entre 2005 e 2009 – é possível perceber a persistência da ideia de que o desaparecimento era um problema de família.

Compromissos, sentimentos e obrigações no papel são meios de gerir e mesmo solucionar desaparecimentos estabelecidos entre famílias e policiais, através da

fronteira entre problemas de família e problemas de polícia delimitada pelos últimos. Consistem em modos de administrar casos que cruzam a linha delineada para apartar esses universos, sem, no entanto, ocultá-la ou desfazê-la. Compromissos, sentimentos e obrigações são recursos fundamentais da gestão de desaparecimentos, que tanto marcam e reproduzem a separação entre problemas de família e problemas de polícia, quanto evidenciam que os efeitos do que policiais “acabam fazendo” diante desse tipo de ocorrência não se confina ao espaço das delegacias. (FERREIRA, 2013)

A SDP, portanto, enquanto setor da Delegacia de Homicídios, apontava para a continuidade da problemática vista por Oliveira (2007): a estrutura atípica do desaparecimento constituía um fenômeno que não se encaixava na visão de competência das polícias, criando um entrave entre família e autoridade. A transformação desse fenômeno diante da criação da DDPA aponta para uma tomada maior de responsabilidade pela autoridade, que passa a encarar não como um problema de família, mas sim um problema de polícia.

Da perspectiva de policiais, diante deste tipo de problema, a polícia não tem nem obrigações, nem meios adequados de atuação. Tramas delicadas, que geram sofrimento e requerem habilidades e procedimentos distintos do que demandam os problemas de polícia, casos de desaparecimento "não são serviço nosso, mas a gente acaba fazendo", como me disse certa vez a policial que chefiou o SDP durante meu trabalho de campo. Diante desses casos, policiais consideram que tudo o que fazem e podem fazer resume-se a apenas preencher papel, e sustentam que a busca por desaparecidos e a efetiva investigação dos casos não devem ser realizadas em delegacias, às quais restaria apenas produzir documentos - documentos estes, vale lembrar, que gozam do estatuto de só procedimentos administrativos. Em suma, mais que um idioma de auto exoneração como os frequentemente acionados em repartições públicas (Herzfeld 1992:135-156), “acabar fazendo” significa, no SDP e em outras repartições policiais que lidam com desaparecimentos, preencher e arquivar formulários, relatórios e outros documentos diante de dramas que atravessaram, equivocadamente, uma fronteira tão invisível quanto operante que separaria problemas de família de problemas de polícia. (FERREIRA, 2013)

1.3 A criação da Delegacia de Descoberta de Paradeiros

O Decreto nº 44.940 foi publicado em 04 de setembro de 2014 e criou, na estrutura da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, a Delegacia de Descoberta de Paradeiros. As considerações elencadas no decreto pelo então governador, Luiz Fernando de Souza (“Pezão”), dispunham o seguinte:

CONSIDERANDO:

- a necessidade de propiciar à sociedade uma Unidade de Polícia Administrativa e Judiciária própria para investigar ocorrências de desaparecimento de pessoas;

- a intenção do Governador do Estado do Rio de Janeiro de inserir no Programa Delegacia Legal todas as Unidades de Polícia Administrativa e Judiciária do Estado do Rio de Janeiro; (RIO DE JANEIRO, 2014)⁴

Logo, há uma percepção da necessidade de prover à sociedade uma unidade exclusiva para investigar o desaparecimento de pessoas. Ainda é possível observar a mudança do panorama observado antes (OLIVEIRA, 2007; FERREIRA, 2013) de que seria um “problema de família”. Agora, é um “problema de polícia”. É importante apontar que a ideia de transformação da questão – de “problema de família” para “problema de polícia” – é condicional. Posto isso, ainda há muitas problemáticas na busca de pessoas desaparecidas, ainda que o advento da criação de especializadas e a proposição de legislações pertinentes tenham progredido o tema. Sobre isso, a promotora de Justiça Eliana Vendramini, do Ministério Público de São Paulo, declara:

O contato prático com o tema permite afirmar que a notícia do desaparecimento é recebida, desde logo, com presunções e preconceitos. Que a busca só ocorre em relação a determinadas vítimas, que não existe interesse administrativo em realizar, pelo menos, um banco de dados a interconectar serviços públicos como de hospitais, prisões, necrotérios e cemitérios (entre outros), e que é permitida a incineração de ossadas de pessoas não reclamadas ou não identificadas (por nome) inumadas em terreno público. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2023)

Em 22 de setembro de 2014, o Estado do Rio de Janeiro, por intermédio de sua instância executiva, concretizou um marco de relevância ímpar no tocante à abordagem e à investigação dos casos de desaparecimento: a inauguração da Delegacia de Descoberta de Paradeiros na Cidade da Polícia, situada na zona norte do município do Rio de Janeiro, no bairro do Jacarezinho. A DDPA, concebida com a subdivisão de núcleos para tratar tanto de crianças e adolescentes desaparecidos quanto de adultos, propôs-se a funcionar de forma ininterrupta, assegurando sua disponibilidade a qualquer hora do dia ou da noite, ao longo dos sete dias da semana. No ano de sua inauguração, contava com uma equipe de 35 profissionais dedicados e parecia haver uma tentativa de demonstrar comprometimento com a diligência e o empenho na resolução de casos de desaparecimento⁵.

⁴ RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 44.940, de 03 de setembro de 2014**. Cria, sem aumento de despesas, na estrutura da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, a Delegacia de Descobertas de Paradeiros - DDPA, e dá outras providências. Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

⁵ Governo do estado inaugura Delegacia de Descoberta de Paradeiros. **Portal ADEPOL/RJ**, Rio de Janeiro, 04 nov. 2014. Disponível em: http://www.adepolrj.com.br/adepol/noticia_dinamica.asp?id=16268. Acesso em: 10 set. 2023.

À época de sua inauguração, o então secretário de segurança, José Mariano Beltrame, afirmou que a criação da delegacia seria uma forma de ajudar as famílias de desaparecidos e unificar a pesquisa em hospitais, no Instituto Médico Legal e nas delegacias para facilitar o processo⁶.

O objetivo dessa nova delegacia é ajudar a tirar a angústia das famílias de desaparecidos, que não vão mais precisar peregrinar, sem rumo, por IMLs, delegacias e hospitais. Agora, essa pesquisa será feita na DDPA de maneira reservada e com grande alcance, porque contará com o apoio da Secretaria de Assistência Social, da Secretaria de Saúde e de todos os mecanismos da polícia. (ADEPOL/RJ, 2014)

Adicionalmente à condução das investigações, a delegacia instituiu um suporte de natureza humanitária destinado aos familiares das vítimas desaparecidas, contando com a presença de assistentes sociais, psicólogos e outros profissionais capacitados. O registro de casos de desaparecimento foi simplificado, permitindo que tal procedimento fosse realizado em qualquer delegacia distrital, com os registros sendo prontamente encaminhados para a DDPA por meio de um sistema de registro online.

A inauguração da especializada representou um marco fundamental na abordagem dos casos de desaparecimento no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, sobretudo pela incorporação das melhores práticas nacionais e pela edificação de uma infraestrutura de excelência. É possível perceber a mudança na compreensão do problema através das falas feitas pela titular da delegacia⁷, Delegada Elen Souto, que permanece no comando dela até hoje:

A partir de agora, o cidadão poderá fazer o registro de desaparecimento em qualquer delegacia, e o caso será encaminhado diretamente para a Delegacia dos Desaparecidos. Por isso, não há mais prazo mínimo. O cidadão não precisará esperar 15 dias para fazer o registro, mas poderá fazê-lo a qualquer momento e na delegacia mais próxima de sua casa. Temos estrutura e equipe disponíveis para acionar nossa rede de comunicação de modo que possamos localizar esse desaparecido o quanto antes. Vamos trabalhar dia e noite para elevar o número de casos solucionados. (...) A ideia é que o material fique guardado no banco e que essas informações sejam cruzadas automaticamente com os cadáveres que vão sendo registrados nos IMLs e postos policiais regionais. Também queremos fazer o levantamento e o mapeamento de cemitérios clandestinos para poder estourar esses lugares, pois muitos desaparecidos podem estar enterrados nesses cemitérios. (ADEPOL/RJ, 2014)

Em 16 de outubro de 2014, foi publicada no Diário Oficial a resolução que definiu a estrutura da DDPA, considerando “a necessidade de uma Unidade de Polícia Administrativa

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

Judiciária (UPAJ) para investigar e agilizar os procedimentos relativos à descoberta de paradeiro de pessoas desaparecidas” e “a necessidade de unificar numa só norma de procedimento interno todas as providências a serem adotadas pela Delegacia de Descoberta de Paradeiros e demais UPAs no que concerne ao desaparecimento de pessoa”⁸.

A estrutura foi definida da seguinte forma⁹:

Art. 1º - Implantar a Delegacia de Descoberta de Paradeiros (DDPA), absorvendo o acervo cartorário de Verificação de Procedência das Informações (VPI) existentes, UPAJ que terá a estrutura definida no anexo único desta Resolução.

Art. 2º - À Delegacia de Descoberta de Paradeiros compete:

I- promover a prevenção dos casos de desaparecimento de pessoas adultas, crianças e adolescentes através de programas, projetos e convênios que auxiliem na divulgação de informações pertinentes;

II- realizar diligências e investigações determinadas pela Autoridade Policial objetivando a busca imediata à pessoa desaparecida;

III- dirigir e coordenar investigações referentes ao desaparecimento de pessoa da área de sua atuação;

IV- assumir prontamente a direção das investigações de desaparecimento de pessoas no Município do Rio de Janeiro ou independente da circunscrição onde tenha ocorrido o evento, por determinação da Administração Superior da Polícia Civil;

V- manter o intercâmbio e trocas de informações com os demais órgãos de Segurança Pública do Estado e do País;

VI - centralizar informações referentes ao desaparecimento de pessoas em todo o Estado do Rio de Janeiro;

VII- receber informações ou denúncias de fatos relacionados ao desaparecimento de pessoas por meio do Disque Informações Desaparecidos, sendo obrigatória a difusão da informação à Autoridade Policial competente para apuração do fato;

VIII- zelar pela estrita observância das orientações desta Resolução, sem prejuízo das atribuições dos órgãos correicionais.

Art. 3º - A Delegacia de Descoberta de Paradeiros atuará em todo o Município do Rio de Janeiro.

Art. 4º - Ficam derogados os Artigos 1º, II, g, e 17 da Resolução SSP n. 306 de 15 de janeiro de 2010, no que se referem à Seção de Descoberta de Paradeiros da Divisão de Homicídios da Capital do Estado do Rio de Janeiro, ficando mantidos seus efeitos para as Seções de Descoberta de Paradeiros das Divisões de Homicídios de Niterói/São Gonçalo e Baixada Fluminense- DHNSG e DHBFB.

Art. 5º - Insere-se o § único ao Inciso II do Artigo 2º da Resolução SSP n. 306 de 15 de janeiro de 2010, tendo a seguinte redação: “É concorrente à atribuição das investigações dos crimes dolosos contra vida apurados pela Divisão de Homicídios com a Delegacia de Descoberta de Paradeiros, nos casos cuja investigação se inicie com Registro de Ocorrência de Desaparecimento de Pessoa.”

Art. 6º - Fica mantida a derrogação do Artigo 4º da Resolução SEPC n. 513 de 16 de dezembro de 1991, prevista Resolução SSP n. 306 de 15 de janeiro de 2010, no que se refere às Delegacias de Polícia do Interior - DPI, devendo remeter as informações constantes em seu banco de dados à Delegacia de Descoberta de Paradeiros para inclusão no banco de dados centralizado.

Art. 7º - A Chefia de Polícia Civil adotará as medidas necessárias à implementação desta Resolução.

⁸ RIO DE JANEIRO. **Resolução SESEG nº 822, de 09 de outubro de 2014**. Define a estrutura da Delegacia de Descoberta de Paradeiros da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 16 de outubro de 2014.

⁹ Ibid.

Art. 8º - Esta Resolução entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Para os familiares de pessoas que desapareceram, a criação da delegacia especializada parecia um passo progressista. A mãe de Priscila Belfort¹⁰, Jovita Belfort, e o irmão de Patrícia Amieiro¹¹, Adriano Amieiro, estavam presentes na inauguração e manifestaram suas esperanças quanto à iniciativa:

Mãe da funcionária pública Priscila Belfort, desaparecida há dez anos, Jovita Belfort elogiou a iniciativa estadual de criar uma delegacia especializada neste tipo de caso: essa unidade é uma porta de esperança para os familiares e amigos de desaparecidos. As pessoas não vão mais precisar esperar para registrar um desaparecimento e os familiares vão receber um atendimento especializado, com uma estrutura de excelência. Acho que isso vai mudar a história das investigações de desaparecimentos no estado e vai servir de exemplo para todo o Brasil. (...) Já Adriano Amieiro, irmão da engenheira Patrícia Amieiro, que está desaparecida há 6 anos, destacou que a nova unidade é um passo importante para ajudar a solucionar o desaparecimento de pessoas: esse é mais um passo na luta das famílias que querem saber o paradeiro de seus entes queridos. Vamos continuar acompanhando de perto o trabalho da polícia para que os casos sejam solucionados. (ADEPOL/RJ, 2014)

Apesar da DDPA não ter sido a primeira delegacia de desaparecidos do Brasil – Santa Catarina, São Paulo, Espírito Santo e Minas Gerais já possuíam especializadas para esse tipo de ocorrência – sua proposição foi inovadora, concebendo uma atenção especializada e fazendo ligações com outros setores governamentais, baseada no modelo mineiro¹². É importante ressaltar que parte da mobilização para a criação da especializada veio como uma busca por uma “resposta da Secretaria de Segurança, em especial da Polícia Civil, ao escândalo do Amarildo, de um cidadão que desapareceu, e um desaparecimento envolvendo agentes do Estado”¹³.

Dona Jovita [mãe de Priscila Belfort] declarou que iniciou uma campanha para a criação da delegacia de desaparecidos há três semanas, em conjunto com a ONG Meu Rio. De acordo com ela, o modelo de Belo Horizonte foi adotado em Santa Catarina e em Vitória: em Belo Horizonte, eles têm uma estatística e sabem quantos casos são. E, no final do ano tem praticamente 80% dos casos resolvidos, seja por homicídio, seja trazendo de volta para a família, que é o mais importante, que é resolver, elucidar”, disse. (...) Ela lembra que, desde o caso Tim Lopes, em 2002, apenas esse

¹⁰ Priscila Vieira Belfort desapareceu em 9 de janeiro de 2004, no Rio de Janeiro, onde trabalhava na Secretaria Municipal de Esportes e Lazer. Seu paradeiro permanece desconhecido até hoje.

¹¹ Patrícia Amieiro desapareceu em junho de 2008, após um acidente com seu carro na Barra da Tijuca, no Rio de Janeiro. Seu carro foi atingido por tiros na saída do Túnel do Joá, mas seu corpo não foi encontrado,

¹² NITAHARA, Akemi. Polícia do Rio vai estudar implantação de uma delegacia para localizar pessoas desaparecidas. **Agência Brasil**, 06 nov. 2013. Disponível em: <https://memoria.etc.com.br/noticias/brasil/2013/11/policia-do-rio-vai-estudar-implantacao-de-uma-delegacia-para-localizar>. Acesso em: 29 de outubro de 2023.

¹³ Ibid.

caso foi resolvido. Agora, surge nova esperança: “A gente está saindo daqui muito feliz, com esperança, porque a doutora Martha Rocha definiu um prazo, definiu uma estratégia para dar uma resposta. Então eu estou muito esperançosa porque eu acredito que a resposta só pode ser positiva, porque caso é o que não falta aqui para resolver”. (ADEPOL/RJ, 2014)

CAPÍTULO II – UMA VANGUARDA EM MEIO AO ATRASO

Em outubro de 2023, o Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro divulgou um balanço¹⁴ informando que entre janeiro e setembro do presente ano mais de 4.200 pessoas desapareceram dentro do estado – é o maior número de desaparecimentos em 7 anos. Desde a criação da DDEPA, em 2014, o cenário sociopolítico se transformou, como pela troca de atores políticos nas esferas estadual e federal e o evento das leis nº 7.860/2018 e nº 13.812/2019. É necessário, portanto, avaliar as circunstâncias que envolvem a atuação dessa especializada hoje.

2.1 A legislação

Em 16 de janeiro de 2018, foi publicada a Lei nº 7.860, na qual se instituiu a Política Estadual de Busca de Pessoas Desaparecidas no Estado do Rio de Janeiro, tendo como objetivo “a procura e a localização de todas as pessoas que, por qualquer circunstância considerada anormal, tenham seu paradeiro considerado desconhecido, encontrando-se em lugar incerto e não sabido”.

Em 16 de março de 2019, instituiu-se a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas. Em seu artigo 3º propõe que “a busca e a localização de pessoas desaparecidas são consideradas prioridade com caráter de urgência pelo poder público e devem ser realizadas preferencialmente por órgãos investigativos especializados, sendo obrigatória a cooperação operacional por meio de cadastro nacional, incluídos órgãos de segurança pública e outras entidades que venham a intervir nesses casos”.

É possível inferir, a partir das disposições da lei, que a questão não está única e exclusivamente atrelada à segurança pública. Além de ser coordenado pelo antigo Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos e pelo Ministério da Justiça

¹⁴ INÁCIO, Cássio; SÁ, Jéssica; LOURENÇO, Anna Beatriz. RJ registra mais de 4.200 desaparecidos em 9 meses; é o maior número em 7 anos, diz ISP. **G1**, Rio de Janeiro, 24 out. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/10/24/rj-registra-mais-de-4200-desaparecidos-em-9-meses-e-o-maior-numero-em-7-anos-diz-isp.ghml>. Acesso em: 27 out. 2023.

e Segurança Pública, tem-se a participação da assistência social e da saúde, considerando que o art. 11 estabelece que “Os hospitais, as clínicas e os albergues, públicos ou privados, deverão informar às autoridades públicas sobre o ingresso ou o cadastro de pessoas sem a devida identificação em suas dependências”. A lei reconhece, portanto, que o desaparecimento é transversal às diferentes esferas de atuação estatal. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2023)

Tanto em âmbito estadual quanto federal temos legislações aparentemente completas que promovem políticas necessárias para a busca de pessoas desaparecidas, tema que o Ministério da Justiça e Segurança Pública considera “sensível e desafiador[a], com a necessidade de que sejam empenhadas ações gradativas e constantes, a fim de oferecer uma resposta adequada a tantas famílias brasileiras que sofrem com este problema”¹⁵.

As leis são instituídas, mas a política não se materializa. O Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas é precário e desatualizado, não há ligação entre órgãos estaduais e federais – os convênios existentes são fruto de parcerias criadas pelas próprias especializadas – e se observa que as políticas propostas na legislação acabam isolada, porque não há inteligência em sua implementação.

Um dos principais produtos da PNBPD é o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas coordenado e atualizado pelo Ministério da Justiça e Segurança Pública. Composto por uma parte pública e de livre acesso, e outra restrita aos órgãos de segurança pública, este banco de dados tem por objetivo agrupar, para além das características físicas das pessoas desaparecidas, informações genéticas, fotos, boletim de ocorrência e inquérito policial. A reunião destas informações em um único banco de dados poderia otimizar a investigação policial, além de servir como insumo para melhor mensuração dos casos a nível nacional, o que propicia evidências mais robustas à política de localização de pessoas desaparecidas. No aplicativo do Sinesp Cidadão, gerido pelo Ministério da Justiça e da Segurança Pública, foi criada uma funcionalidade em que se consulta uma base de dados de pessoas desaparecidas em todo o território nacional. O app permite a busca por número do BO, nome da vítima, faixa etária, UF e cidade (figura 1), mas além de estar bastante desatualizado, quando clicamos no nome de um desaparecido as informações extraídas do sistema são muito precárias, na maior parte das vezes contendo apenas o nome, mas sem foto ou descrição das características físicas. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2023)

As leis que abordam o tema não conseguem criar um espaço de concretização firme para viabilizar sua realidade, assim, diante da inércia da União e do estado, tornam-se vazias.

¹⁵ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. **Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas**. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 19 mai. 2021. Atualizado em 01 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/acao-a-informacao/acoes-e-programas/desaparecidos/politica-nacional-de-busca-de-pessoas-desaparecidas>. Acesso em: 18 de julho de 2022.

Em outras palavras, a comunicação é deficitária, mesmo dentro do próprio estado. Isso nos remete à problemática elucidada anteriormente: uma pessoa que é localizada em uma região diferente daquela em que desapareceu passa por um processo de investigação muito informal e intrincado. Como apontado em uma das entrevistas, e é uma visão compartilhada pelos entrevistados, a criação do Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas é o principal gargalo. É algo que não se desenvolve porque, de acordo com um dos entrevistados, o Ministério da Justiça “tem e não tem as informações” necessárias à consolidação da base de dados. Não há, segundo a maioria, comprovação de sua existência em termos práticos. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2023)

E é nesse vazio que as delegacias especializadas – em especial, dentro do escopo desse trabalho, a DDPA – existem: as autoridades seguem diretrizes sozinhas, sem pontos de contato, na busca de solucionar casos de pessoas desaparecidas em um país de dimensões continentais, cuja população ultrapassa os 200 milhões.

Embora a maioria dos estados estejam adequando seus registros de ocorrência para a coleta com o máximo de informações pertinentes, na prática, seu preenchimento não é adequado nas delegacias, com exceção das especializadas. Nas capitais com delegacia especializada (ou divisão, conforme o caso) o protocolo de preenchimento é seguido com mais rigor e, nas outras regiões, como no interior, depende do “voluntarismo e de influências externas”. Conforme relatado em diferentes entrevistas, o procedimento padrão segue os seguintes passos: registro de boletim de ocorrência; análise preliminar do caso; inquérito; envio para a especializada; investigação (a depender da avaliação feita pelos policiais). A ordem dessa sequência depende, muitas vezes, da existência de uma delegacia especializada e, como já dito anteriormente, o registro do boletim de ocorrência não resulta necessariamente na instauração de um inquérito policial. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2023)

2.2 A importância da delegacia especializada e suas questões

Sobreira (2020), por meio de trabalho de campo realizado nas instalações das instituições policiais no Distrito Federal, revela que a ausência de uma delegacia de polícia especializada para lidar com esses casos, ao contrário do que ocorre em outros estados brasileiros, os torna insignificantes em relação a outras ocorrências, e se resume a registros com informações incertas e lacunas em branco. Ao longo de sua pesquisa, a autora examinou diversas perspectivas envolvidas no fenômeno dos desaparecimentos, ressaltando as discrepâncias entre as visões das famílias afetadas e das instituições policiais. Em sua análise, enfatizou a carência de delegacias especializadas e a necessidade premente de sua criação para lidar eficazmente com casos de desaparecimento: ao ver o desaparecimento como um fenômeno com compreensões difusas, ele é entendido como dependente de quem o observa e dos agentes que nele participam. Dessa forma, ela levanta que família e polícia assimilam o desaparecimento e, conseqüentemente, o desaparecido de maneiras diferentes.

Quando a ausência é persistente, o caso é transformado em um possível crime e, por conseguinte, torna-se foco da atenção policial. Isto é, o desaparecimento torna-se a 'cara do homicídio' e, à vista disso, em ocultação de cadáver e, via de regra, o desaparecimento vira inquérito policial. Essa configuração dos casos de desaparecimento no Distrito Federal dá uma nova roupagem ao protocolo que deve ser seguido; associados a uma questão criminal, a uma morte violenta, mencionados eventos são dirigidos à CHPP. (SOBREIRA, 2020)

O Distrito Federal não tem uma delegacia especializada e seus problemas se relacionam com essa ausência e outros fatores; entretanto, a existência de uma especializada não é garantia de eficiência.

Conforme salientou a delegada de polícia do Ceará, a primeira a dirigir a delegacia de desaparecidos de seu estado, “[...] há um banco de dados sobre desaparecimentos, mas ele não é sistematizado. Por exemplo, se alguém sumir no interior do Estado essa informação não chega, automaticamente, para a especializada. A delegacia especializada só terá acesso se provocada”. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2023)

No caso do Espírito Santo, também mencionado por Sobreira (2020), a ausência de componentes essenciais para o trabalho – viaturas, agentes, assistentes sociais, psicólogos – transforma a especializada em uma “delegacia de papel”.

No Espírito Santo verifica-se a mesma situação. O delegado entrevistado pela Gazeta Online menciona a falta de viaturas e policiais, assim como a ausência da assistência social e de um psicólogo capazes de assistir às famílias. Nesse entendimento administrativo, alguns agentes denominam seus trabalhos como atividades realizadas em 'delegacias de papéis' em referência ao ato de preenchimento de fichas, assinaturas, carimbos e autorizações, configurando ocorrência desimportante dentre os fatos que são investigados em repartições policiais, gerando as chamadas subnotificações. (SOBREIRA, 2020)

A multidisciplinaridade dentro da especializada de desaparecidos é importante porque, conforme Sobreira (2020), o tema é pouco tratado no treinamento dos policiais, por configurar um fato atípico. Logo, a presença de outros profissionais é importante para o reconhecimento de padrões relevantes para a investigação – a existência de violência doméstica em um contexto de desaparecimento de uma mulher agredida, por exemplo.

Como lidar com o desaparecimento de pessoas, visto que mal se conhece o tema e quase não se discute nas instâncias policiais, em Academias de Polícia e em instâncias estatais, no âmbito das políticas públicas? O desaparecimento civil, enquanto problema social, não configura aspecto criminal, mas não devemos perder de vista essa potencialidade. Diante disso, qual o limite de procurar por alguém que não quer ser encontrado e que está apenas exercendo seu direito de ir e vir, e a possível concretização de um crime, como um sequestro ou ocultação de cadáver? Como

reconhecer problemas familiares nesse contexto moderno, como a violência doméstica e a fuga de crianças e adolescentes, por exemplo, ou a crescente individualidade que nos impede de enxergar o próximo e nos aparta da empatia e do altruísmo? (SOBREIRA, 2020)

2.3 A DDPA hoje

Atualmente, a DDPA conta com um quadro reduzido de policiais – dos trinta e cinco que trabalhavam na sua inauguração, permanecem hoje menos de vinte. Embora ainda seja uma delegacia especializada, permanece integrante do setor de homicídios; isso porque, de acordo com pesquisas, a saída da delegacia do Departamento-Geral de Polícia Especializada (DGPE) objetivou reduzir o número de operações das quais era necessário participar, o que atrapalhava o funcionamento e a busca das pessoas desaparecidas.

É possível ver a participação da Polícia Civil na elaboração de políticas públicas em âmbito estadual, conforme publicações no Diário Oficial.

(...) Foi informado que o tema das pessoas desaparecidas está presente na formação das academias de polícia, mas que pode ser aprofundado para gerar engajamento dos novos policiais em relação à causa. Informou-se também sobre a dificuldade de diálogo com as unidades hospitalares municipais, estaduais e federais, assim como abrigos, para auxiliar na localização de pessoas que dão entrada nesses locais e podem constar como desaparecidos. Foi informado que houve uma reformulação na elaboração dos boletins de ocorrência online da Polícia Civil em que todas as ocorrências digitais sobre desaparecidos sejam transferidas para a Delegacia de Descoberta de Paradeiros. Foi informado sobre o trabalho com as unidades hospitalares para os casos de pessoas sem identificação que dão entrada, e que hoje tem parcerias para fazer a identificação dessas pessoas para fazer a busca ativa de familiares, e com isso impedir que a pessoa entre nas estatísticas de desaparecimento, e sugere a capacitação permanente nas instituições citadas na reunião para que se possa estabelecer uma espécie de rede de apoio em relação ao tema. É sugerido pela representante do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro um mapeamento deste fluxo nos hospitais para identificação das pessoas que dão entrada, e será levantado pelo representante da Secretaria de Saúde para as próximas reuniões. (RIO DE JANEIRO, 2022)

Na reunião em questão, são abordados alguns pontos de melhora. Primeiramente, foi informado que o tema do desaparecimento ainda não é abordado mais profundamente na formação da academia de polícia, o que pode justificar a falta de engajamento para integrar a DDPA.

Em seguida, foi pontuado que as ocorrências de desaparecidos serão transferidas para a delegacia imediatamente, após reformulação na elaboração dos boletins de ocorrência online –

ou seja, ainda em 2022, quase uma década após a criação da DDPA isso ainda não acontecia. Ao final, menciona-se a parceria com unidades hospitalares para identificação de pessoas que dão entrada no local, visando a redução das estatísticas de desaparecimento.

(...) Foi questionado sobre a gestão do Alerta Pri, e informado que foi possível graças a um acordo de cooperação técnica entre a Secretaria de Polícia Civil, idealizada pela Delegacia de Descoberta de Paradeiros e as companhias telefônicas, e que se encontra em período de experiência, podendo ser desligado se não obtiver um alcance muito grande ou não alcançar o resultado esperado na localização. Argumentou-se sobre a preocupação das pessoas não se cadastrarem no Alerta Pri com receio de ser algum tipo de golpe, e que deveria ter maior comunicação e divulgação do alerta para informar à população sobre a segurança no envio do SMS para as operadoras. Os membros do CEPD solicitaram cópia do acordo de cooperação para poderem avaliar se tem algum tipo de atuação conjunta que possa ser feita para evitar o cancelamento dos alertas, apesar da explicação que somente por uma lei estadual as operadoras de telefonia podem não dar continuidade, pois existe grande possibilidade de reversão pelo Superior Tribunal Federal. A representante da SEPOL no CEPD informou que o acordo de cooperação técnica viabiliza um único Alerta Pri por dia e que precisam ser elencados critérios muito específicos dos casos de desaparecimento para escolherem qual será compartilhado, e que este é um dos grandes desafios da DDPA neste momento. Ainda no quesito legislação, a Secretaria Executiva do CEPD fez a leitura da minuta de decreto para regulamentação da Lei Estadual nº 9506/2021 que versa sobre o “Cartão Prontidão” para familiares de desaparecidos; A primeira preocupação do colegiado em relação ao decreto é a ausência da informação da fonte de custeio, seguida da necessidade constante do familiar precisar retirar documentos tanto na delegacia quanto nos serviços de assistência para receber os valores, assim como o fluxo entre a Polícia Civil e a Secretaria de Direitos Humanos quanto ao cancelamento do benefício quando da localização da pessoa desaparecida. Uma sugestão do colegiado foi pensar na criação de um fluxo contínuo para encaminhamentos de familiares de desaparecidos em ambulatórios ou outras redes de atendimento à saúde, sem a necessidade de “burlar” o SISREG, mas que esses familiares tenham um atendimento mais humanizado devido à fragilidade da situação do desaparecimento e do adoecimento recorrente deste fato. Secretaria-Executiva informa o total de desaparecidos até o momento, divulgado pelo Instituto de Segurança Pública onde somente em janeiro e fevereiro de 2022 foi no total 1002 casos de pessoas desaparecidas, o que corresponde a $\frac{1}{4}$ do total de desaparecidos de 2021, demonstrando um crescimento nos primeiros meses do ano vigente. Sugeriu-se que o representante da ALERJ no colegiado levantasse as legislações vigentes e os projetos de lei que tramitam nesta casa legislativa relacionadas ao desaparecimento de pessoas para que o CEPD pudesse avaliar as leis e sugerir melhorias para sua implementação e cumprimento. (RIO DE JANEIRO, 2022)

O “Alerta Pri” representou uma iniciativa concebida para facilitar a localização de crianças desaparecidas mediante a utilização de um sistema de comunicação baseado em mensagens de texto (SMS), tendo sido estabelecido por meio de um acordo de cooperação técnica firmado entre a Secretaria de Polícia Civil e concebido pela DDPA. O funcionamento do sistema envolvia uma colaboração estreita com as empresas de telecomunicações, que se encarregam de transmitir mensagens de texto com o intuito de solicitar informações ou cooperação na busca.

A implementação tinha desafios. Uma das principais preocupações residia na escassa adesão da população, motivada por receios em relação à segurança do sistema ou pela suspeita de possíveis práticas fraudulentas. Adicionalmente, existia a possibilidade de descontinuação diante de baixa adesão ou não alcance dos resultados esperados. Em reunião, foi ventilada a possibilidade de intervenção do Superior Tribunal Federal, uma vez que as operadoras de telefonia participantes do programa podem optar por encerrar sua colaboração, perante limitação do âmbito de legislação estadual – nesse caso, a Lei nº 9.182/2021.

Havia também a necessidade de estabelecer critérios específicos para a seleção dos casos de desaparecimento que seriam comunicados por meio do alerta, dado que o sistema permitia apenas um SMS por dia, demandando uma seleção criteriosa do que seria divulgado. Segundo o *Jornal Extra*, em reportagem publicada em maio de 2022¹⁶, o “Alerta Pri” ajudou na localização de 20 crianças desaparecidas no Rio de Janeiro.

Em 25 de junho de 2022, o serviço foi suspenso após as empresas pedirem compensação financeira¹⁷. O alerta ficou em funcionamento por três meses.

O “Cartão Prontidão” é uma medida regulamentada por meio de um decreto vinculado à Lei nº 9.506/2021, com o propósito de fornecer assistência financeira aos familiares de indivíduos desaparecidos. Uma das principais preocupações do CEPD em relação ao referido decreto é a ausência de clareza quanto à fonte de recursos que sustentará o programa.

Adicionalmente, a necessidade constante de que os familiares realizem uma série de procedimentos, tanto junto às delegacias quanto nos serviços de assistência, para receber os valores previstos, pode ser moroso e burocrático, impondo desafios adicionais aos beneficiários.

¹⁶ LYRA, Julio Cesar. 'Alerta Pri' já ajudou a localizar 20 crianças desaparecidas no Rio. **Jornal Extra**, Rio de Janeiro. 14 mai. 2022. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/alerta-pri-ja-ajudou-localizar-20-criancas-desaparecidas-no-rio-25509574.html>. Acesso em: 19 out. 2023.

¹⁷ NERY, Clara; DOBAL, Pedro. Alerta Pri é suspenso após empresas pedirem compensação financeira. **Band News**, Rio de Janeiro, 25 jun. 2022. Disponível em: <https://www.band.uol.com.br/bandnews-fm/rio-de-janeiro/noticias/alerta-pri-e-suspenso-apos-empresas-pedirem-compensacao-financiera-16519529>. Acesso em: 10 out. 2023.

Outra questão de relevância diz respeito à coordenação entre a Polícia Civil e a Secretaria de Direitos Humanos no que tange ao cancelamento do benefício quando ocorre a localização da pessoa desaparecida, gerando incertezas e potenciais entraves para os beneficiários.

Durante a reunião, foi apresentada uma sugestão que visa o aprimoramento do sistema, propondo a implementação de um fluxo mais contínuo para encaminhar os familiares de desaparecidos aos ambulatorios e outras redes de atendimento à saúde. Isso objetivaria evitar a necessidade de contornar o Sistema de Regulação (SISREG), possibilitando que os familiares recebam atendimento de maneira mais humanizada ao considerar a vulnerabilidade decorrente da situação de desaparecimento.

Por fim, a representante do CEPD informou que, até o momento, de acordo com os dados do Instituto de Segurança Pública, foram reportados 1002 casos de pessoas desaparecidas somente nos meses de janeiro e fevereiro de 2022; esse dado correspondia a um quarto do total de desaparecimentos registrados em 2021, indicando um aumento significativo nos primeiros meses do ano em questão, fazendo destacar a importância e a urgência das medidas de apoio às famílias de desaparecidos.

Dessa forma, é possível observar que a autoridade policial participa na formação e implementação de políticas públicas relacionadas à temática, mas esbarra em entraves como financiamento e limitação de atuação da esfera estadual. Porquanto, percebe-se que ela termina por buscar mecanismos próprios para efetivar as políticas alcançáveis – como o plano de contactar unidades hospitalares.

CAPÍTULO III – A DELEGACIA DE DESCOBERTA DE PARADEIROS E A “BUROCRACIA DE NÍVEL DE RUA”

Michael Lipsky cunhou o conceito de “burocracia de nível de rua”. Este conceito se refere aos funcionários públicos que interagem diretamente com o público, fornecendo serviços governamentais locais, como professores, assistentes sociais e policiais. Lipsky (1980) destaca que esses funcionários enfrentam desafios significativos em seu trabalho, como tomar decisões em situações complexas, lidar com recursos limitados e administrar diversas expectativas do público, além de se responsabilizar pela aplicação das políticas públicas de forma discricionária.

Posto isso, os “burocratas de nível de rua” desempenham um papel crucial na implementação de políticas públicas, moldando diretamente o impacto dessas políticas na vida das pessoas, pois eles operam na base da hierarquia institucional, desfrutando de uma certa autonomia na interpretação de seu papel e nas decisões que tomam.

Os burocratas do nível da rua carecem de tempo, de informação e de outros recursos necessários a uma apropriada tomada de decisão. Se a escassez desses recursos é crucial em qualquer processo decisório, ela o é ainda mais nas burocracias em que os atores têm de tomar decisões de pronto em situações imprevistas e/ou marcadas pela ambiguidade, no calor do momento, sob a pressão direta e imediata do público e eles têm de decidir o que fazer por si mesmos, sem a ajuda dos supervisores, dos guias de procedimentos ou de precedentes. Os imperativos da situação ajudam a explicar por que, apesar de os agentes terem pouca autoridade formal, eles dispõem de considerável discricionariedade sobre as regras e os procedimentos que serão aplicados e sobre os bens e as sanções que serão distribuídos. (OLIVEIRA, 2012)

A autonomia e a discricionariedade desses agentes são essenciais para garantir a implementação eficaz das políticas, especialmente quando as normas existentes não são claras o suficiente ou quando circunstâncias imprevistas dificultam a sua implementação. Dessa forma, os burocratas adaptam a ação governamental às realidades em constante evolução, respondendo a desafios complexos e preenchendo lacunas políticas.

Eu argumento que as decisões de burocratas do nível da rua, as rotinas que eles estabelecem e os artifícios que eles inventam para tratar com as incertezas e as pressões do trabalho efetivamente tornam-se as políticas públicas que eles executam. Eu sustento que a política pública não é mais bem compreendida como feita nas legislaturas ou nas suítes dos administradores do alto escalão no último piso. Estas arenas decisórias são relevantes, claro, mas elas não representam o quadro completo. À combinação dos lugares onde as políticas são constituídas, devem-se adicionar os escritórios lotados e os encontros diários dos trabalhadores do nível da rua. (LIPSKY, 1980)

Willis (2021) investigou a política pública em relação ao desaparecimento de pessoas em São Paulo, identificando uma resposta governamental frequentemente passiva e um déficit de esforços na investigação desses casos. Seu trabalho concluiu que urge uma abordagem mais proativa por parte das autoridades em relação a esses eventos, bem como a necessidade de recursos e treinamento adequados para os profissionais encarregados dessas investigações.

Na contemporaneidade, o poder funciona nas fissuras entre o conhecimento jurídico e a racionalidade cotidiana. Empiricamente, a ordem política é fortificada por meio do emprego de finas lâminas de razão e lógicas que não são questionadas de forma dominante: por que dar precedência à investigação de um “fato atípico” em que nada necessariamente aconteceu, quando há muito mais, e muitos outros, que são evidentemente importantes para a investigação? Em termos de dólares e de sentido, por que um Estado deveria dedicar recursos a uma unidade de pessoas desaparecidas,

por exemplo, quando poderia estar investigando homicídios, violência sexual, corrupção ou outros crimes óbvios? (WILLIS, 2021, tradução nossa).

Willis (2021) define que, do ponto de vista jurídico, o desaparecimento é um fato atípico, gerando uma ausência de relação causal legalmente estabelecida entre o ato e a violência. Em seu trabalho, ele também discute como a ausência de um corpo torna difícil categorizar o desaparecimento de acordo com os princípios jurídicos tradicionais, que exigem uma linearidade entre a intenção, o resultado e a ação. A tipificação clara do fenômeno do desaparecimento é um exemplo da lacuna notável dentro dos estudos sobre o tema, uma vez que a dificuldade em categorizar o desaparecimento de acordo com as estruturas jurídicas existentes cria um desafio significativo para lidar com esse fenômeno.

Durante a elaboração do presente trabalho, foi possível observar que a DDPA atua de forma proativa a criar políticas públicas e implementá-las dentro de seu escopo de atuação e competência: o “Alerta Pri” e as relações de contato estabelecidas com unidades hospitalares são exemplos disso. Essa atuação não é consequência das implementações legislativas – embora elas existam, no caso do alerta – mas além disso. Elas são atuações discricionárias e baseadas na autoridade que esses policiais têm como fazedores de políticas.

O exercício da discricção é inevitável e necessário, porque as regras formais não podem dar conta de todos os casos concretos e, em geral, os recursos da agência estão aquém dos necessários para atender aos cidadãos, e, devido a isso, o poder discricionário do agente da base torna-se imprescindível para que a organização se amolde à realidade, funcione e atenda às pessoas. Mas reconhecer isso não implica negar os problemas que esse poder acarreta para o cidadão e para a democracia, porque, nesse regime, os eleitores escolhem as autoridades que deverão formular as políticas e listar os elegíveis. No entanto, os burocratas do baixo escalão comumente tornam-se os fazedores das políticas, sem que tenham de responder aos concidadãos do mesmo modo que as autoridades eleitas. A ampla margem de manobra deles põe a interrogação sobre seu controle. (OLIVEIRA, 2012)

A pergunta com a qual iniciei as minhas pesquisas questionava como a DDPA implementava a PNBPD. Diante do entendimento de que a política tem problemas de implementação que geram lacunas de atuação, chegou-se a uma nova questão: como a delegacia funciona em um cenário em que as leis existem, mas as políticas públicas não se materializam?

A DDPA, usando seu espaço, cria e faz políticas a partir de sua experiência e capacidade, de seu financiamento e corpo político, que geram resultados. Oliveira (2012) alerta que a

discricionariade é condição necessária para que haja a efetivação da política, mas que é importante questionar como estabelecer limites.

O poder discricionário dos operadores que atuam nos guichês, nas enfermarias, nas salas de aula e nas ruas é decisivo na execução das políticas públicas. Os recursos oferecidos pela organização estão em geral aquém dos necessários para o bom desempenho das tarefas e as regras formais não dão conta de todos os casos concretos, o que exige a intervenção discricionária dos atores do baixo escalão para que a agência funcione, distribua os bens e preste os serviços, ou seja, esta discricionariade é condição necessária para que a política pública seja concretizada. A questão que se põe é a de como estabelecer os limites dela, a fim de que a *accountability* e a *responsiveness* sejam asseguradas. (OLIVEIRA, 2012)

Decerto, é importante questionar os problemas da implementação das políticas propostas pelos meios legislativos, uma vez que são processos que poderiam se convergir, mas que não o fazem. No espaço, ocorrem em tempos distintos: a DDPA surge em 2014, após movimentação pelo desaparecimento de Amarildo Dias de Souza¹⁸, enquanto a Lei nº 7.860 é de janeiro de 2018 e a PNBPD de março de 2019. A delegacia permanece atuante na criação de políticas, mas os processos iniciados pelas legislações não ganharam musculatura.

Os problemas decorrentes dos déficits de políticas públicas quanto às pessoas desaparecidas no Brasil são muitos, mas à luz da pesquisa, fez-se necessário focar somente nesse aspecto: a desarticulação e a falta de referências criaram a causa para que as autoridades policiais atuassem de forma discricionária, permeada de autonomia. A DDPA atua de forma individualizada dentro do Rio de Janeiro – até mesmo do estado, uma vez que as delegacias locais ou setores têm sua atuação dentro de suas competências territoriais – e a ausência de um controle nacional cria lacunas que podem gerar brechas para a não solução dos casos.

É relevante comparar, por exemplo, essa atuação com o Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos (PLID). Em 2006, o MPRJ e a Polícia Civil estabeleceram o Centro Integrado de Apuração Criminal (CIAC) visando acelerar a resolução de muitos inquéritos policiais em andamento na cidade do Rio de Janeiro. Posteriormente, esse centro se transformou na base para a criação do Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos (PLID/MPRJ).

¹⁸ Amarildo Dias de Souza desapareceu em 14 de julho de 2013, na Favela da Rocinha, no Rio de Janeiro, após ser detido por policiais militares e conduzido à sede da Unidade de Polícia Pacificadora do bairro. Seu paradeiro permanece desconhecido.

O programa surgiu da necessidade de abordar casos de homicídios não identificados e milhares de registros de desaparecimento que estavam sem solução.

Nessa seara, o Promotor de Justiça Pedro Borges Mourão Sá Tavares de Oliveira desenvolveu o Programa de Identificação de Vítimas (P.I.V.) como uma solução, reconhecendo que a ausência de identificação das vítimas era um obstáculo importante para as investigações.

O P.I.V. funcionava como um serviço nos inquéritos de homicídio, buscando superar a dificuldade de investigação causada pela falta de identificação das vítimas. Uma premissa fundamental era a ideia de que toda vítima não identificada poderia ser uma pessoa desaparecida, o que exigia a correlação de dados de características físicas de pessoas não identificadas com informações de registros de desaparecimento.

Entre 2010 e 2013, sob a coordenação do Procurador de Justiça Rogério Carlos Scantamburlo, o Centro Integrado de Apuração Criminal identificou 213 vítimas de homicídio e encerrou quase 2 mil casos de desaparecimento. A partir da análise empírica dos inquéritos, foram extraídos centenas de padrões de registro, tanto para laudos de exames cadavéricos quanto para ocorrências de desaparecimento.

Com o tempo, o MPRJ percebeu que o P.I.V. tinha um potencial significativo além da solução de inquéritos policiais, pois lidava com o problema do desaparecimento. Em 2012, por meio da Resolução GPGJ nº 1.716 de 07 de fevereiro, o P.I.V. foi transformado no PLID com a intenção de ser replicado em nível nacional.

Em 2018, todos os Ministérios Públicos Estaduais e ramos do Ministério Público da União aderiram ao PLID, transformando essa iniciativa em um dos maiores sistemas públicos dedicados ao combate ao desaparecimento no Brasil, conhecido como Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos (SINALID).

O Ministério Público não formula políticas públicas, enquanto a polícia sim. No entanto, o PLID, por si só, é uma política pública, criada a partir de iniciativa do MPRJ. Não há um compartilhamento de dados efetivo, o que parece gerar uma competição entre os dois lados, o que não colabora quando pensamos na possibilidade de articulação, medida citada nas duas legislações abordadas no presente trabalho.

Inclusive, por em muitos casos familiares de desaparecidos procurarem instituições como a FIA e o próprio MPRJ, em detrimento da polícia, e por abranger em alguma medida as informações de todas essas instituições, o Programa tem potencial de abrigar um sistema de dados superior às demais instituições públicas. Essa capacidade de armazenar e combinar informações leva o PLID para um novo patamar em termos de produção de dados e contribuição na temática. Para tanto, sugere-se a criação de protocolos internos de sistematização de informações, ensejando a criação de um padrão de coleta de dados tanto no que se refere à categorização dos casos, quanto na elaboração de relatórios de positivação. (MPRJ, 2018)

Diante de uma atuação federal mais efetiva e estruturada, que ultrapassasse a ideia de simples marco, poder-se-ia pensar em criar políticas de escopo nacional, que viabilizassem um enfrentamento maior ao desaparecimento de pessoas.

Todavia, diante das lacunas, observamos que há uma discricionariedade atuante, uma autonomia que permite a criação de políticas públicas quase que substitutivas, que não viabiliza questões necessárias, como o diálogo e a colaboração a nível nacional. O próprio Ministério Público (2018) toca nisso quando aborda o tópico de corpos não reclamados no relatório: “no entanto, não há rotinas bem estabelecidas sobre como proceder diante da questão, abrindo margem à discricionariedade e, sobretudo, à falta de interlocução entre os órgãos”.

Quando Lipsky (1980) aborda a insuficiência da criação de políticas “nas legislaturas ou nas suítes dos administradores do alto escalão no último piso”, podemos relacioná-la com a estrutura de autonomia demandada pela DDPa: as legislações são criadas distantemente da realidade da execução e da atuação, e geram imbróglis que não permitem nem mesmo a sua efetivação, fazendo com que a saída necessária para que haja alguma atuação ou tentativa de solução seja o burocrata do nível da rua agir com a discricionariedade que julgar necessária.

A experiência das delegacias especializadas poderia ter sido mais bem aproveitada – e tratando de Rio de Janeiro, em especial – se elas pudessem exercer um papel contributivo para a formação das leis. O exemplo do “Alerta Pri” pode ser retomado quando pensamos nas dificuldades de implementação de uma lei que poderia ter sua inconstitucionalidade declarada; nem mesmo havia fundos, e era necessário que as autoridades pensassem em qual criança numa lista de espera merecia ser projetada para os poucos telefones que tinham aceitado o serviço.

CONCLUSÃO – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho abordou, de forma inicial, a história da Delegacia de Descoberta de Paradeiros da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, elucidando aspectos temáticos do desaparecimento, como sua denominação jurídica, as legislações que tentaram criar políticas, a criação de delegacias especializadas e a invisibilidade do tema.

A DDPA surgiu da SDP e, diante de uma necessidade política, foi inaugurada com ideais e propostas inovadoras. Entretanto em um quadro de possível defasagem, passou a ocupar um espaço de necessidade: precisava, mais do que outras delegacias especializadas, agir com autonomia e discricionariedade. Isso porque, conforme abordado, desaparecimento não é crime; o que não impede de deixar vítimas.

De uma análise da legislação, de portarias, de regulações e de relatórios foi possível perceber que as políticas públicas articuladas pelo Estado não foram suficientes para ter relevância e impacto na atuação das autoridades. Isso fez com que, da necessidade, fossem criadas iniciativas próprias de solução das questões.

Até a promulgação da Lei nº 13.812 em março de 2019, a principal crítica que permeava o debate sobre o tema estava relacionada à ausência de políticas públicas adequadas para abordar a questão do desaparecimento.

Embora uma política nacional tenha sido estabelecida, sua implementação passa por problemas. Conforme Sobreira (2020), “deveria, portanto, o Estado auxiliar em políticas públicas e na construção de metodologias para a resolução de casos ou para o manejo burocrático, por uma integração civil e um debate aberto”.

A sanção da Lei 13.812, de 16 de março de 2019, que institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e cria o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas representa um avanço para a legislação brasileira e é fruto de décadas de luta de familiares de desaparecidos e de gestores públicos comprometidos com a causa. Apesar do avanço que a legislação representa, sua implementação ainda se mostra deficitária e precisa ser priorizada por governos estaduais e Federal. (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2023)

Entretanto observamos que o Estado não consegue auxiliar nas políticas públicas ou na construção de métodos de solução de casos, visto que não há integração ou debate abertos. As

leis restam como heranças institucionais, e na esteira disso, as autoridades tentam preencher as lacunas de forma a efetivar sua atuação.

Por isso não se trata de um problema relacionado à falta de lei. Não se trata de um problema relacionado à falta de atribuição da polícia civil. Trata-se de um problema de política criminal que, por meio de observação empírica das justificações externas e internas para o não atuar, faz confusão entre o Direito e a Moral. Isso porque as justificações para o não aprimoramento das ferramentas públicas voltadas para a perquirição de fato tão grave passa por um juízo de valor moral e não jurídico dos operadores do Direito, que, sem respaldo constitucional, atribuem o fato do desaparecimento como de menor importância, como se o desaparecido fosse voltar porque já ouviram alguma história ou trabalharam em casos concretos de desaparecimento voluntário. (CARNEIRO, 2022)

Carneiro (2022) entende que o problema vai além de falta de legislação ou atribuição competente, alcançando um patamar de política criminal. Quem vivencia isso, muitas vezes, é a autoridade policial que está lidando com aquele caso ou aquela família.

Essa política englobaria, ainda, todos os atos não especificamente ligados à investigação, como o atendimento humanizado às vítimas e seu acolhimento após o fato. Vê-se, na prática, muitos argumentos simplistas de que não seria atribuição da polícia civil a persecução de desaparecimentos, pelo apressado prognóstico de se tratar de um desaparecimento voluntário. Isso só evidencia que o Brasil não ressignificou seu traço autoritário, pois, a incerteza da fruição da liberdade individual de alguém já deveria sensibilizar, per se, o aparato com maior expertise investigativa do Estado. Inclusive, pelas diligências adotadas atingirem direitos fundamentais do desaparecido e dos agentes causadores desse desaparecimento, as garantias proporcionadas pela lógica penal são de aplicação necessária, sob pena de se desvirtuar os postulados mais importantes do direito penal clássico. Afinal, como uma pessoa estranha a atividade policial poderia legitimamente violar o sigilo bancário, fiscal, telemático de outrem? Como exigir de uma assistente social ou psicóloga a adoção de medidas de investigação? (CARNEIRO, 2022)

A ausência de uma articulação mais fechada gerou leis que têm problemas de implementação. Assim, a autoridade policial se assumiu como articuladora de política pública, além de implementadora, com a autonomia e discricionariedade recebidas da lacuna de poder, além de tomar decisões.

Por isso, ao refletir sobre o funcionamento da delegacia em um cenário em que as leis existem, mas as políticas públicas não se materializam, entende-se que a efetividade do combate depende de uma atuação mais direta. A compreensão crucial é que a autonomia do burocrata (Lipsky, 1980) se torna essencial na resolução de problemas em situações de lacuna de política ou falha na implementação. Em circunstâncias em que a legislação existente é insuficientemente clara ou a implementação é dificultada por circunstâncias imprevistas, a

discricionabilidade e a autonomia dos burocratas são necessárias para preencher as lacunas na política e garantir que os objetivos da legislação sejam alcançados de maneira eficaz.

Torna-se fundamental, ainda, uma maior integração entre os órgãos públicos para acompanhar e encaminhar eficazmente os casos de desaparecimento. Caso contrário, redes de aparecimento, pessoas enterradas como indigente com identificação, famílias peregrinando por diversas instituições públicas para conseguir uma mínima informação, entre outras tantas situações, continuarão a ser uma realidade no estado. Nessa mesma linha, os órgãos públicos poderiam desenhar conjuntamente ações de acolhimento aos familiares de pessoas desaparecidas, a fim de que os direitos delas não sejam sistematicamente violados, tal como apontado por esse diagnóstico. Por fim, o tratamento dispensado pelos órgãos do Estado aos casos de desaparecimento forçado não deve ser o mesmo fornecido a outros tipos de desaparecimento - os quais geralmente não envolvem crimes. Trata-se de casos de desaparecimentos com naturezas totalmente distintas, o que, por sua vez, requer encaminhamentos diferenciados, segundo o seu tipo. Então, para além de encontrar a pessoa desaparecida, os casos de desaparecimento forçado ensejam não só a responsabilização dos agressores, mas também medidas de reparação às vítimas e seus familiares, conforme disposto por organizações internacionais de Direitos Humanos. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2018)

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Crianças desaparecidas: políticas públicas existentes e propostas de aprimoramento.** Elaboração de Vitor Silva Alencar – Documento eletrônico. Brasília: Ministério dos Direitos Humanos, 2018, p.41.

BRASIL. **Lei 13.812, de 16 de março de 2019.** Institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e cria o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2019.

BRASIL. **Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas.** Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 19 mai. 2021. Atualizado em 01 nov. 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mj/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/desaparecidos/politica-nacional-de-busca-de-pessoas-desaparecidas>. Acesso em: 20 out. 2023.

CANO, Ignacio. **O desaparecimento de pessoas no Rio de Janeiro.** In: Memória e Justiça. (Org). Sússekind, E. Rio de Janeiro: Jauá Editores & Museu da República, 2009.

CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini; DUARTE, Mariana Borgheresi; GENNARI, Patrícia Visnardi. A continuidade dos desaparecimentos forçados de pessoas no Brasil: uma política de seletividade de vidas humanas. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**, v. 6, n. 9, p. 132-148, 2021.

CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini. **Pessoas desaparecidas: uma análise crítica sobre a política criminal do Estado.** Tese (Doutorado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022.

Cartilha de enfrentamento ao desaparecimento: orientações e direitos na busca de uma pessoa desaparecida. Prefeitura de São Paulo. São Paulo, 2016.

CASABIANCA-AESCHLIMANN, Simone. A importância de ouvir os familiares de pessoas desaparecidas. **Cadernos da Defensoria Pública do Estado de São Paulo**. São Paulo, v. 6, n. 28, p. 11-20, 2021.

DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **O que se entende por pessoa desaparecida?** Dispõe sobre o tema e é voltada para pessoas que integram a Defensoria Pública. Rio de Janeiro, 2022.

FERREIRA, Leticia Carvalho de Mesquita. “Apenas preencher papel”: reflexões sobre registros policiais de desaparecimento de pessoa e outros documentos. **Revista Mana**, v. 19, n. 1, p. 39–68, 2013.

FERREIRA, Leticia Carvalho de Mesquita. “De problema de família a problema social”: notas etnográficas sobre o desaparecimento de pessoas no Brasil contemporâneo. **Anuário Antropológico**, v. 38, n. 1, p. 191-216, 2013.

GOVERNO do estado inaugura Delegacia de Descoberta de Paradeiros. **Portal ADEPOL/RJ**, 2014. Disponível em: http://www.adepolrj.com.br/adepol/noticia_dinamica.asp?id=16268. Acesso em: 10 set. 2023.

GOVERNO do Estado do Rio cria Coordenadoria de Desaparecidos. **Diário de Petrópolis**, Ed. 1522, 10 jan. 2019. Disponível em: <https://www.diariodepetropolis.com.br/integra/governo-do-estado-do-rio-cria-coordenadoria-de-desaparecidos-160521#:~:text=A%20Delegacia%20de%20Descoberta%20de,um%20exemplo%20para%20o%20Brasil>. Acesso em: 15 out. 2023.

INÁCIO, Cássio; SÁ, Jéssica; LOURENÇO, Anna Beatriz. RJ registra mais de 4.200 desaparecidos em 9 meses; é o maior número em 7 anos, diz ISP. **G1**, Rio de Janeiro, 24 out. 2023. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2023/10/24/rj-registra-mais-de-4200-desaparecidos-em-9-meses-e-o-maior-numero-em-7-anos-diz-isp.ghtml>. Acesso em: 27 out. 2023.

LIPSKY, Michael. Burocracia de Nível de Rua: dilemas dos indivíduos no serviço público. **ENAP**. Brasília, 2019. Disponível em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4158>. Acesso em 25 set. 2023.

LYRA, Julio Cesar. 'Alerta Pri' já ajudou a localizar 20 crianças desaparecidas no Rio. **Jornal Extra**, Rio de Janeiro, 14 mai. 2022. Disponível em: <https://extra.globo.com/noticias/rio/alerta-pri-ja-ajudou-localizar-20-criancas-desaparecidas-no-rio-25509574.html>. Acesso em: 19 out. 2023.

Mapa dos Desaparecidos no Brasil. **Fórum Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: 2023. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2023/05/mapa-dos-desaparecidos-relatorio.pdf>. Acesso em 20 set. 2023.

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Diagnóstico do Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos: O desaparecimento nas burocracias do Estado**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: https://www.mprj.mp.br/documents/20184/748003/relatorio_plid.pdf. Acesso em: 19 out. 2023.

NERY, Clara; DOBAL, Pedro. Alerta Pri é suspenso após empresas pedirem compensação financeira. **Band News**, Rio de Janeiro, 25 jun. 2022. Disponível em: <https://www.band.uol.com.br/bandnews-fm/rio-de-janeiro/noticias/alerta-pri-e-suspenso-apos-empresas-pedirem-compensacao-financeira-16519529>. Acesso em: 10 out. 2023.

NITAHARA, Akemi. Polícia do Rio vai estudar implantação de uma delegacia para localizar pessoas desaparecidas. **Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 06 nov. 2013. Disponível em: <https://memoria.ebc.com.br/noticias/brasil/2013/11/policia-do-rio-vai-estudar-implantacao-de-uma-delegacia-para-localizar>. Acesso em: 25 set. 2023.

OLIVEIRA, Antonio. Burocratas da linha de frente: executores e fazedores das políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 46, n. 6, p. 1551-1573, nov/dez. 2012.

OLIVEIRA, Dijaci David de. **Desaparecidos civis: conflitos familiares, institucionais e segurança pública**. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade de Brasília, Brasília, 2007.

OLIVEIRA, Natália Mariana Tavares; PINHEIRO, Keila Cardoso. Concepções sobre burocracia: a dicotomia da teoria de Weber e de Lipsky. **Revista Gestão em Análise**, v. 12, n. 3, p. 175-183, 2023.

POLÍCIA Civil inaugura delegacia especializada em desaparecidos no Rio. **Jornal Agência Brasil**, Rio de Janeiro, 22 set. 2014. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2014-09/policia-civil-inaugura-delegacia-para-desaparecidos-na-zona-norte-do-rio>. Acesso em 18 set. 2023.

RIO DE JANEIRO. **Decreto nº 44.940, de 03 de setembro de 2014**. Cria, sem aumento de despesas, na estrutura da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, a Delegacia de Descobertas de Paradeiros - DDPA, e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 04 set. 2014.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos. Comitê Estadual de Pessoas Desaparecidas do Rio de Janeiro. **Extrato da ata da 1ª reunião ordinária de 14 de fevereiro de 2022 do CEPD/RJ**. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 25 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos. Comitê Estadual de Pessoas Desaparecidas do Rio de Janeiro. **Extrato da ata da 2ª reunião ordinária de 25 de abril de 2022 do CEPD/RJ**. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 25 nov. 2022.

RIO DE JANEIRO. **Resolução SESEG nº 306, de 15 de janeiro de 2010**. Define a estrutura da Divisão de Homicídios da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 2010.

RIO DE JANEIRO. **Resolução SESEG nº 822, de 09 de outubro de 2014**. Define a estrutura da Delegacia de Descoberta de Paradeiros da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 16 de outubro de 2014.

SOBREIRA, Luiza Baó. O desaparecimento civil de pessoas: incongruências narrativas entre a polícia e a família. **Revista Textos Graduatedos**, v. 6, n. 2, p. 92-107, 2020.

WILLIS, Graham Denyer. *Mundane disappearance: The politics of letting disappear in Brazil*. **Economy and Society**, v. 50, n. 2, p. 297-321, 2021.