

PPGD UNIRIO



## **DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito  
da Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

### ***Public Policy Law***

Journal of the Graduate Program in Law  
of the Federal University of the State of Rio de Janeiro

VOLUME 2 Nº 2  
JULHO – DEZEMBRO 2020  
JULY – DECEMBER 2020

ISSN: 2675-1143

# DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

**EXPEDIENTE - Revista Direito das Políticas Públicas, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro**

Vol. 2, n. 2, jul./dez. 2020. ISSN 2675-1143

## Reitor

Prof. Dr. Ricardo Silva Cardoso

## Vice-Reitor

Prof. Dr. Benedito Fonseca e Souza Adeodato

## Pró-Reitora de Pós-Graduação, Pesquisa e Inovação

Profa. Dra. Evelyn Goyannes Dill Orrico

## Diretora da Biblioteca Central

Márcia Valéria da Silva de Brito Costa

## Biblioteca Setorial do CCJP

Filomena Angelina Rocha de Melo

Lídia Oliveira de Seixas

Renata da Silva Falcão de Oliveira

Thalita Oliveira da Silva Gama

## Coordenação do Programa de Pós-Graduação em Direito

Prof. Dr. Paulo de Bessa Antunes

## Coordenação do Curso de Mestrado em Direito

Prof. Dr. Leonardo Mattietto

## Editores

Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Prof. Dr. André Luiz Coelho Farias de Souza

## Conselho Editorial

Prof. Dr. Ben Boer, Universidade Wuhan, China; Universidade de Sydney, Austrália

Prof. Dr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas - SP, Brasil

Prof. Dr. David Cassuto, Universidade Pace, Estados Unidos da América do Norte

Prof. Dr. Egon Bockmann Moreira, Universidade Federal do Paraná, Brasil

Profa. Dra. Griselda Capaldo, Universidade de Buenos Aires, Argentina

Prof. Dr. Julien Théron, Universidade Toulouse Capitole, França

Profa. Dra. Marie-Hélène Monserie-Bon, Universidade Paris II, França

Prof. Dr. Santiago Ripol Carulla, Universidade Pompeu Fabra, Espanha

Prof. Dr. Saulo Pinto Coelho, Universidade Federal de Goiás, Brasil

Prof. Dr. Talden Farias, Universidade Federal da Paraíba, Brasil

Prof. Dr. Tiago Duarte, Universidade Nova de Lisboa, Portugal

Vol. 2, n. 2, jul./dez. 2020. ISSN 2675-1143.

# DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

## Comissão Editorial

Prof. Dr. André Coelho

Profª. Dra. Claudia Gurgel

Prof. Dr. Eduardo Garcia Ribeiro Lopes Domingues

Prof. Dr. José Gabriel Assis de Almeida

Prof. Dr. Leonardo Mattietto

Profª. Dra. Patrícia Serra Vieira

Prof. Dr. Paulo de Bessa Antunes

Profª. Dra. Rosalina Corrêa de Araújo

## Comissão Assistente Editorial

Ms. Eliane Vieira Lacerda Almeida

Ms. Juliana Mattos dos Santos Joaquim

Ms. Luciana Picanço de Oliveira Brandolin

Ms. Maida Pratis Pessanha Tejón

Ms. Milton Leonardo Jardim de Souza

Ms. Thuany de Moura C. Vargas Lopes

Mestranda Yasmin Sant'ana Ferreira Alves de Castro

Capa - Thuany de Moura C. Vargas Lopes Imagem – Canva.com

Bibliotecária: Thalita Gama – CRB 7/6618 - Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Jurídicas e Políticas – CCJP/  
UNIRIO, Rua Voluntários da Pátria, nº 107, Botafogo, Rio de Janeiro – RJ, CEP: 22.270-000.

Revista Direito das Políticas Públicas [recurso eletrônico] /

Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIRIO.

Vol. 2, n. 2 (2020) - Rio de Janeiro, RJ: Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro, 2020.

Acesso em: <http://www.seer.unirio.br/index.php/rdpp/index>

Semestral

ISSN: 2675-1143

1. Ciências Jurídicas - Periódicos. I. Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro.

CDD: 340

**SUMÁRIO – SUMMARY**

***EDITORIAL*** \_\_\_\_\_ **6**

***OS FLUXOS MIGRATÓRIOS PARA O BRASIL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA INTEGRAÇÃO LOCAL DE REFUGIADOS NO CONTEXTO BRASILEIRO*** \_\_\_\_\_ **8**

MIGRATORY FLOWS TO BRAZIL AND PUBLIC POLICIES FOR LOCAL INTEGRATION OF REFUGEES IN THE BRAZILIAN CONTEXT \_\_\_\_\_ 8

Paula da Cunha Duarte

***O DESENVOLVIMENTO DO TURISMO COMO UMA ESTRATÉGIA DE SUSTENTABILIDADE DO ESPAÇO AMAZÔNICO: UM INSTRUMENTO DE PRESERVAÇÃO DA FLORESTA AMAZÔNICA*** \_\_\_\_\_ **33**

THE DEVELOPMENT OF TOURISM AS A STRATEGY FOR SUSTAINABILITY IN THE AMAZON SPACE: AN INSTRUMENT FOR THE PRESERVATION OF THE AMAZON FOREST \_\_\_\_\_ 33

Adriano Fernandes Ferreira

Jofre Luis da Costa Oliveira

***PROJETO PÍLULAS DE DIREITOS HUMANOS: DIÁLOGOS EM TEMPOS DE PANDEMIA*** \_\_\_\_\_ **69**

HUMAN RIGHTS PILLS PROJECT: DIALOGUES IN PANDEMIC TIMES \_\_\_\_\_ 69

Alessandra Vasques Werner Paim

Edna Raquel Santos Hogemann

Érica Maia Campelo Arruda

***DIREITO E LITERATURA: PERCEPÇÕES ENTRE O DIREITO CURVO E A DEFESA DOS DIREITOS DAS MULHERES A PARTIR DAS REPRESENTAÇÕES FEMININAS POSTAS EM DECAMERON DE GIOVANNI BOCCACCIO*** \_\_\_\_\_ **83**

LAW AND LITERATURE: PERCEPTIONS BETWEEN CURVED LAW AND THE DEFENSE OF WOMEN'S RIGHTS FROM THE FEMALE REPRESENTATIONS SET IN DECAMERON DE GIOVANNI BOCCACCIO \_\_\_\_\_ 83

Érica Maia Campelo Arruda

Lara Ribeiro Pereira Carneiro

Bruno Wanzeler da Cruz

***A MULHER NEGRA NA LITERATURA BRASILEIRA: PASSADO, PRESENTE E FUTURO*** \_\_\_\_\_ **104**

THE BLACK WOMAN IN BRAZILIAN LITERATURE: PAST, PRESENTE AND FUTURE \_\_\_\_\_ 104

Edna Raquel Hogemann

Patricy Barros Justino

Aiana Carvalho

***BUSCA IMEDIATA DE PESSOAS DESAPARECIDAS:  
QUESTIONAMENTOS SOBRE A EFETIVIDADE DAS LEGISLAÇÕES  
VIGENTES*** \_\_\_\_\_ **122**

IMMEDIATE SEARCH FOR MISSING PERSONS: QUESTIONS ABOUT THE  
EFFECTIVENESS OF CURRENT LAWS \_\_\_\_\_ 122

Oswaldo Pereira Lima Junior

Marcio Santos de Carvalho

Maria Jovita Nocchi Vieira

***APONTAMENTOS PARA UMA POLÍTICA PÚBLICA DE ACESSO À  
INFORMAÇÃO NA PANDEMIA DE COVID-19*** \_\_\_\_\_ **137**

NOTES ON ACCESS TO INFORMATION PUBLIC POLICY IN THE COVID-19  
PANDEMIC \_\_\_\_\_ 137

Leonardo Mattietto

Diego Chagas de Souza

***PROSELITISMO NEGATIVO E O EQUILÍBRIO DAS LIBERDADES*** \_\_ **161**

NEGATIVE PROSELITISM AND THE BALANCE OF FREEDOMS \_\_\_\_\_ 161

Sérgio Luís Tavares

Márcio Dodds Righetti Mendes

***SOBRE A DUPLA FINALIDADE DOS CONTRATOS: NOTAS SOBRE A LEI  
DA PANDEMIA*** \_\_\_\_\_ **200**

ON THE DUAL PURPOSE OF CONTRACTS: NOTES ON THE PANDEMIC LAW  
\_\_\_\_\_ 200

Adriana Geisler

Maria Inês Lopa Ruivo

Larissa Honorato

**DOSSIÊ ESPECIAL –  
PÍLULAS DE DIREITOS  
HUMANOS**

Submetido em 07/10/2020  
Aprovado em 23/02/2021

**BUSCA IMEDIATA DE PESSOAS DESAPARECIDAS:  
QUESTIONAMENTOS SOBRE A EFETIVIDADE DAS LEGISLAÇÕES  
VIGENTES**

IMMEDIATE SEARCH FOR MISSING PERSONS: QUESTIONS ABOUT THE  
EFFECTIVENESS OF CURRENT LAWS

Oswaldo Pereira Lima Junior<sup>I</sup>

Marcio Santos de Carvalho<sup>II</sup>

Maria Jovita Nocchi Vieira<sup>III</sup>

**RESUMO**

O fenômeno do desaparecimento de pessoas é tema complexo devido à sua multicausalidade, proporcionando uma gama de pontos a serem discutidos por toda sociedade e pelo poder público. Um dos grandes problemas diz respeito à questão da busca imediata. A partir do momento em que a família do

**ABSTRACT**

The phenomenon of the missing people is a complex issue due to its multiple causes, providing a range of points to be discussed by the whole society and the public authorities. One of the major problems concerns the issue of the immediate search. From the moment the family of the missing person seeks the

I Doutor em Direito pela Universidade Estácio de Sá/RJ (UNESA). Mestre em Biodireito, Ética e Cidadania pelo Centro Universitário Salesiano de São Paulo (UNISAL). Professor e Vice Coordenador do Curso de Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Coordenador do Projeto de Pesquisa “Entre o biológico e o humano: pessoalização e conflitos parentais diante da gestação e do status moral do nascituro” e do Projeto de Extensão “(En)Cine Direito”. Coordenador do Grupo de Pesquisa Direitos Fundamentais e Desenvolvimento Social da UFRN. Pesquisador do Grupo de Pesquisa Justiça, Direito e Tecnologia - JUDITE da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB) Campina Grande/PB. E-mail: [oswaldolimajr@gmail.com](mailto:oswaldolimajr@gmail.com)

II Graduado em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IFCS/UFRJ) e especialista em Cidades, Políticas Urbanas e Movimentos Sociais pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Assessor de política de prevenção e enfrentamento ao desaparecimento de pessoas da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos do Rio de Janeiro. [marciocarvalho.dhrj@gmail.com](mailto:marciocarvalho.dhrj@gmail.com)

III Graduada em Geografia pela Pontifícia Universidade Católica – PUC/RJ. Superintendente de Prevenção e Enfraquecimento ao Desaparecimento de Pessoas e Ampliação do Acesso à Documentação Civil Básica. E-mail: [jovitabelfort.dhrj@gmail.com](mailto:jovitabelfort.dhrj@gmail.com)

**DIREITO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

REVISTA DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO DA UNIRIO

desaparecido procura a polícia para elaborar registro de ocorrência, normalmente, espera-se que as diligências e investigações sejam iniciadas. Entretanto, nem sempre é o que ocorre. Este trabalho visa dar luz ao tema, trazendo como o assunto é discutido na literatura acadêmica e como tem sido tratado pela legislação brasileira.

police to prepare a record of the occurrence, it is normally expected that due diligence and investigations will be initiated. However, this is not always the case. This work aims to shed light on the theme, showing how the subject is discussed in the academic literature and how it has been treated by Brazilian legislation.

**PALAVRAS-CHAVE**

Pessoas desaparecidas. Busca imediata. Legislação brasileira.

**KEYWORDS**

Missing people. Immediate search. Brazilian legislation.

## 1 INTRODUÇÃO

O que se deve fazer quando um membro da família desaparece? Quais caminhos devem ser percorridos quando isto ocorre? A quem pedir ajuda e auxílio? Se pensarmos de maneira prática, a primeira resposta que temos é para os familiares procurarem a polícia para registrar boletim de ocorrência sobre o fato e ter ajuda do Estado na busca e localização. Mas como essas demandas são efetivamente atendidas pelas forças policiais? Existem leis que garantem que a investigação de paradeiros de desaparecidos seja feita imediatamente após o relato do familiar na delegacia, mas como isto acontece de fato?

Para tentar responder a esta pergunta a presente investigação científica se dedica, por meio de metodologia lastreada na revisão bibliográfica do tema a perquirir sobre como o assunto é abordado pela academia e como é tratado pelos policiais e demais representantes do Estado.

Por meio deste breve levantamento busca-se avaliar a hipótese de que, por mais que existam leis direcionadas a garantir a busca imediata de pessoas desaparecidas, em especial as crianças, nem sempre é isso que ocorre. O que se verifica de fato nas delegacias, talvez pelo que ora se denomina “cultura policial”, é um sistemático descumprimento da legislação, algo que se evidencia sobremaneira na conhecida prática da sugestão de espera de 24 ou 48 horas para a formalização do desaparecimento, como se durante esse período o assunto pudesse se resolver espontaneamente.

Outra hipótese argumentada volta-se à compreensão equivocada e muito disseminada de que o desaparecimento não se consubstancia num caso penal, mas num problema de jaez familiar e que, como tal, deve ser resolvido no seio da parentela do desaparecido, obstando e/ou retardando investigações que poderiam trazer resultados positivos para uma vasta gama de casos, causando estigmas profundos nas famílias e na própria sociedade.

O artigo se divide em três partes que se comunicam e que visam esclarecer melhor a situação atual do problema. O primeiro dedica-se à descrição do comportamento policial em geral nos casos de desaparecimento, orientando-se mais detidamente na vulgata de que se trata de demandas de família e não casos de polícia. A segunda parte busca conhecer a compreender a legislação existente sobre o tema, demandado olhar crítico

sobre as políticas públicas e as possibilidades de incentivo que as leis atuais criam para o deslinde de desaparecimento. É o momento em que a efetividade das leis é colocada em debate, apostando-se na hipótese da necessidade de leis mais claras e que criem mecanismos de facilitação à rápida abertura de procedimentos investigativos, coisa que é insuficiente na presente realidade.

Finalmente, a terceira parte procura compreender o fenômeno e busca respostas para a ineficácia das leis atuais sobre desaparecimento, lançando luz à problemática que não apenas toca o Direito, mas, sobretudo, à criação de políticas públicas, treinamento, unidades especializadas e outras medidas que visem minorar e trazer mais rapidez aos casos de desaparecimento, minorando sofrimento de vítimas e de familiares e criando ambiente propício à diminuição da ação de criminosos na morte e tráfico de pessoas.

Dessa forma, a partir da construção de uma narrativa hipotético-dedutivo lastreada nas premissas apostas, sugere-se maior cuidado em compreender as causas dessa cultura de marginalização dos casos de desaparecimento, sopesando-se, igualmente, a questão da necessidade de leis mais claras e que atribuam responsabilidades específicas para os atores envolvidos nas investigações dos casos. A abordagem enverga-se, também, sobre a questão do melhor aparelhamento das polícias, com a criação de protocolos institucionais mais bem definidos, em que as atribuições e competências nos casos de desaparecimento de pessoas pudessem ser delimitadas e efetivamente cumpridas.

## **2 O QUE A POLÍCIA ENTENDE SOBRE DESAPARECIMENTO DE PESSOAS**

Pessoas desaparecem todos os dias no mundo inteiro. Este é um fenômeno de enormes proporções que atinge a sociedade como um todo, mas que tem impacto maior nas famílias no qual ocorre. Devido a sua complexidade e causalidades diversas, a elaboração de políticas de prevenção e enfrentamento, e conseqüentemente leis que possam assegurar direitos aos familiares de desaparecidos, se tornam um grande desafio para o poder público. Em um país que alcançou a marca surpreendente de mais de 82 mil

peças desaparecidas em 2019<sup>1</sup>, o tema precisa de urgência nas pautas do Congresso Nacional e demais espaços de discussão e elaboração de políticas públicas no Brasil. No que diz respeito à realização das buscas, o fenômeno encontra grande barreira devido à falta de legislações claras e que atribuam competências distintas às instituições públicas, em especial à Polícia.

Segundo Ferreira (2015), é comum a percepção de agentes públicos, principalmente policiais, de que o problema dos desaparecimentos se consubstancia num *problema de família* e não num *problema de polícia*. Essa percepção traz consequências diretas no enfrentamento ao fenômeno, pois, ao se projetar que o problema é de família e não de polícia, os registros de ocorrência acabam não sendo produzidos. E ainda que existam leis que versem sobre o tema, as barreiras na “porta de entrada” das delegacias continuam uma realidade, escancarando o problema da carência de treinamento específico nesses ambientes policiais sobre o fato, assim como revelando a necessidade de melhor divulgação para que a lei seja cumprida.

Nesse ecossistema de poucas e equivocadas informações, é comum, por exemplo, que os parentes sejam orientados a esperar entre 24 e 48 horas para comunicar o desaparecimento, sendo que a literatura mostra que esse é um período crítico para a identificação de alguns paradeiros, principalmente de crianças (Oliveira, 2010, p. 58). Além disso, sem o registro de ocorrência policial, as famílias não conseguem acesso às redes de busca e localização existentes, pois estas demandam documento oficial para que sejam realizadas.

Casos prementes de investigação, tais como o de rapto de mulheres para exploração sexual<sup>2</sup>, têm se tornado mais comuns, adquirindo novos contornos numa

---

1 Segundo o último Anuário Brasileiro de Segurança Pública, o Brasil teve 82.094 casos de desaparecimento de pessoas reportados nas delegacias em 2019. Fonte: <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>

2 Note-se que MAQUEDA ABREU (2000, p. 24) os aloca a certos elementos que destacam, ainda, a multitude de possibilidades de um desaparecimento e, sem dúvida, a necessidade de melhor qualificação dos órgãos governamentais no apoio e combate a esse tipo de delito: “Várias perspectivas são essenciais para a compreensão de um fenômeno como esse do tráfico sexual humano que, embora não seja novo, adquiriu agora, com as características diferenciais de uma estrutura econômica global mais complexa, fórmulas e canais mais eficientes e sistemáticos. Entre essas perspectivas, três devem ser de preferência destacadas: (a) gênero, porque o tráfico recai substancialmente sobre as mulheres; b) desigualdade e pobreza, porque essas são as condições características sob as quais este negócio lucrativo ocorre, e (c) sua internacionalização e suas conexões cada vez mais intensas com o crime organizado global”.

sociedade cada vez mais conectada, demandando corpos investigativos mais preparados, maior treinamento policial e novos estudos sociais acerca do aliciamento de mulheres para a prostituição e sua possível ligação com casos não resolvidos de desaparecimento.

Em última instância, a ausência de protocolos institucionais claros, a baixa repercussão pública e a dimensão cultural das instituições policiais dão causa ao processo de revitimização das famílias, causando ainda as seguintes consequências: recusa do registro de ocorrência, crença no mito das 24/48 horas, falta de credibilidade nas instituições públicas e na polícia, ausência de informações e de campanhas sobre como proceder em casos de desaparecimento. Esses, dentre outros fatores, têm levado as famílias de pessoas desaparecidas, em especial, as mães, ao adoecimento e à depressão.

A complexidade do assunto tem início no melhor entendimento sobre o fenômeno “desaparecimento” pelas próprias forças policiais, em destaque a polícia civil, no que diz respeito à sua atribuição e papel quando alguém denuncia o desaparecimento de um familiar. Segundo Oliveira (2012), a negativa da responsabilidade nos casos de desaparecimento de pessoas está ancorada no Estatuto da Polícia Civil e seus instrumentos jurídicos, como o Código Civil e o Código Penal, este último por ser “[...]inteiramente omissivo quanto à condição social do desaparecido e, conseqüentemente, quanto aos anseios daqueles que buscam o desaparecido”(2012, p. 144). No Código Civil, inclusive, não existe a classificação ou tipificação “desaparecido” e sim o termo “ausente”, utilizado principalmente em relação à transmissão de bens de origem econômica. Para a legislação civil, a “Ausência é o estado, declarado por decisão judicial, da pessoa natural que se encontra em lugar incerto e da qual não se tem nenhuma notícia por prolongado período de tempo” (Schreiber, 2020, p. 177), mostrando sua conotação diversa do simples desaparecimento, que é um fato social e não uma situação jurídica, com suas consequências e, portanto, prescinde ao contrário daquele de qualquer tipo de declaração oficial, sentença etc<sup>3</sup>.

---

3 O autor ainda esclarece (Schreiber, 2020, p. 179) que, embora de natureza marcadamente patrimonial no Código Civil de 2020, há atualmente aquilo que se denomina “efeitos existenciais da ausência” que, como desaparecimento que é, serve como escopo para perceber as consequências pernósticas na esfera personalíssima de quem desaparece, atingindo filhos, casamento, família, reafirmando sua natureza grave e, sequencialmente, reforçando os argumentos ora abraçados sobre a premência de investigação e solução: “Sem embargo da forte conotação patrimonial do instituto, o Código Civil reconhece que a decretação de ausência produz alguns efeitos que transcendem os bens do ausente. Por exemplo, o art. 1.728, I, determina

A crença de ser “problema de família” e não de polícia, baseada na visão de que não houve crime, pelo menos em princípio, pode ser um determinante para a orientação dos policiais de que o retorno à delegacia seja feito após 24/48 horas do desaparecimento.

Tal procedimento, entretanto, não ocorre na Delegacia de Descoberta de Paradeiros do Rio de Janeiro (DDPA RJ). Criada em 2014, a delegacia consta como a única especializada no Estado e possui equipe qualificada para os casos de desaparecimento de pessoas. Trata-se de situação que reflete a premissa defendida no presente artigo de que a especialização e o treinamento adequado de forças policiais de investigação são um passo relevante para a mitigação de mitos sobre o desaparecimento e a principal frente de desvelamento e combate a esse tipo de mal social. Talvez, para um melhor atendimento aos familiares, fosse necessário ampliar o acesso ao serviço da delegacia especializada ou serem criadas outras unidades, pois a DDPA só atende ao município do Rio de Janeiro.

O que se percebe, portanto, é que há clara relação entre a falta de conhecimento acerca dos direitos das vítimas do desaparecimento, o que inclui o direito da família em ter os seus pleitos levados a sério pelos agentes estatais responsáveis, e os deveres dos agentes públicos responsáveis por dar a resposta estatal ao desaparecimento. Outras causas possíveis tocam na ausência de efetivo suficiente a arcar com as demandas comuns, à criminalidade já bem assentada no cotidiano de uma Delegacia, e as demandas envolvendo o desaparecimento de pessoas, bem como ao treinamento específico que tais agentes precisam possuir para que não apenas se acerquem dos dados necessários à investigação séria e eficaz, mas à capacitação ao tratamento da família, compreendendo sua importância no descobrimento da pessoa desaparecida, sabendo integrá-la a outros serviços sociais de amparo familiar, dentre outras ações.

---

que os filhos menores de pais declarados ausentes sejam postos sob tutela. Problema dramático dizia respeito ao casamento, tendo a doutrina discutido, sob a vigência da codificação anterior, se a declaração de ausência rompia ou não o vínculo conjugal. O Código Civil de 1916 encaminhava-se pela negativa (art. 315). O Código Civil atual inverteu a orientação, determinando em seu art. 1.571, § 1º, que a sociedade conjugal extingue-se não apenas pela morte efetiva do cônjuge, mas também pela presunção de morte decorrente da ausência.”

### 3 UM OLHAR PARA A LEGISLAÇÃO VIGENTE

Tendo por compreensão primeira ser um fenômeno muito sério e cercado de falsas e meias verdades, é relevante que se inicie esta pesquisa pelo discernimento acerca da legislação nacional que procura tratar sobre o tema. Pensando no contexto dos desaparecimentos forçados do período de ditadura militar (1964 – 1985) no Brasil foi editada a lei n.º 9140 de 04 de dezembro de 1995<sup>4</sup>, em que consta o seguinte teor:

Art. 1º - São reconhecidos como mortas, para todos os efeitos legais, as pessoas que tenham participado, ou tenham sido acusadas de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 5 de outubro de 1988, e que, por este motivo, tenham sido detidas por agentes públicos, achando-se, deste então, desaparecidas, sem que delas haja notícias. (BRASIL, Lei nº 9.140, de 04 de dezembro de 1995).

A criação dessa lei, dez anos após o processo de redemocratização do país, foi possível graças às pressões internacionais e às diversas convenções nas quais foram assinados acordos para retratar os crimes cometidos nos períodos de ditadura militar na América Latina, bem como para impedir que voltassem a ocorrer. Porém, é significativo perceber que se trata de comando legal que diz respeito somente à tipificação do *desaparecimento forçado*, cometido por agentes públicos ou por eles autorizados, deixando de fora todo um universo de classificação dos tipos de desaparecimento de pessoas, como o *desaparecimento voluntário* e o *desaparecimento involuntário*<sup>5</sup>.

O quadro legislativo descrito remete-se, portanto, a desaparecimentos específicos, havidos sob um quadro crônico, persistente, de déficit democrático em contexto civil de repressão militar, deixando de atender com a precisão que se espera às demais hipóteses descritas.

---

4 Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1995/lei-9140-4-dezembro-1995-348760-normaatualizada-pl.html>. Acessado em 02/10/2020

5 De acordo com o relatório do Núcleo de Pesquisa em Gênero, Raça e Etnia da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMERJ – o desaparecimento de pessoas pode ser classificado em três grandes categorias: Desaparecimento voluntário (quando a pessoa desaparece por conta própria), desaparecimento involuntário (quando vítima de acidentes ou tragédias) e desaparecimento forçado (quando é deslocada de seu convívio por intermédio de outrem). In: O desaparecimento forçado de meninas no Rio de Janeiro: Desafios do sistema de justiça. Fonte: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/publicacoes/relatorios\\_de\\_pesquisa\\_nupegre/edicoes/n3/o-desaparecimento-forcado-de-meninas-no-rio-de-janeiro.pdf](https://www.emerj.tjrj.jus.br/publicacoes/relatorios_de_pesquisa_nupegre/edicoes/n3/o-desaparecimento-forcado-de-meninas-no-rio-de-janeiro.pdf)

Dez anos após a primeira legislação sobre desaparecidos no Brasil foi criada a Lei 11.259 de 2005<sup>6</sup>, que ficou conhecida como “Lei da Busca Imediata”, tornando obrigatória a investigação do desaparecimento de crianças e adolescentes **imediatamente** após a notificação do caso aos órgãos competentes. Um importante avanço, mas que não leva em consideração as outras faixas etárias no fenômeno do desaparecimento civil.

No Rio de Janeiro, em particular, destaca-se a recente edição de lei (2018) direcionada à realização da campanha “**Não espere 24 horas**”<sup>7</sup> a fim de divulgar a referida Lei da Busca Imediata, com o propósito de ampliar a informação sobre o mito das 24/48 horas para se fazer o registro de desaparecimento nas delegacias, mas também voltada exclusivamente para o caso de crianças desaparecidas. A ausência de legislação que incorpore todas as faixas etárias nos casos de desaparecimento para a realização da busca imediata acarreta na ausência de protocolos pelas polícias e dificuldades na criação de programas de assistência social para prevenção e atendimento aos familiares de desaparecidos, o que acarreta às famílias toda responsabilidade na busca pelo paradeiros de seus parentes, quando o registro é negado ou postergado nas delegacias.

Nas palavras de Araújo (2016), “[...]o desaparecimento forçado consiste atualmente, pelo menos na região metropolitana do Rio de Janeiro, em um dispositivo de força situado entre a violência estatal e a violência criminal” (2016, p. 60), ocasionando em maiores riscos aos familiares quando fica somente sob sua responsabilidade realizar as buscas.

Em 2019 foi criada a Lei nº 13.812<sup>8</sup> que trouxe a informação de que a busca e localização de pessoas desaparecidas são consideradas prioridade com caráter de urgência para o poder público e devem ser realizadas preferencialmente por órgãos investigativos especializados, sendo obrigatória a cooperação operacional por meio do **Cadastro Nacional de Desaparecidos**. A criação de um cadastrado com o fito de compor ferramental para a compreensão, compartilhamento e cooperação entre as diversas forças investigativas do país certamente constitui um grande avanço, devendo ser destacada.

---

6 Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111259.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.259%2C%20DE%2030,desaparecimento%20de%20crian%C3%A7a%20ou%20adolescente](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111259.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%2011.259%2C%20DE%2030,desaparecimento%20de%20crian%C3%A7a%20ou%20adolescente).

7 Lei nº 8.052 de 17 de julho de 2018, In: <https://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/607160907/lei-8052-18-rio-de-janeiro-rj> Acessado em 02/10/2020.

8 [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13812.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13812.htm) Acessado em: 03/10/2020.

Contudo esse cadastro, no qual também pela lei consta a obrigatoriedade de criá-lo e mantê-lo, foi recentemente retirado do site do Governo Federal, talvez pela falta de manutenção e preenchimento dos dados de desaparecidos, já que não era atualizado constantemente. Em relação ao cadastro nacional surge uma dúvida sobre como seria alimentado, se os demais estados da federação não possuem dados transparentes o suficiente para tal. Há de se mobilizar novamente o Poder Público para a revitalização de projetos como o cadastro, o que demonstra que nem sempre o problema maior é ausência de legislação mas a falta de vontade política – ou de recursos financeiros – para inculcar efetividade às normativas já existentes.

Em suma, o que se encerra é que as legislações que versam sobre o desaparecimento de pessoas no Brasil são vagas, não trazem responsabilização e atribuição direta para as questões de busca e localização e passam por constantes interpretações e tentativas de implementação, tornando o fenômeno do desaparecimento de pessoas mais difícil de ser mensurado e combatido. Há de se pensar, por conseguinte, nas causas pelas quais tais leis acabam por perder efetividade ou, no extremo, possuem sua eficácia social e investigativa mitigada pelos próprios órgãos oficiais.

#### **4 PORQUE ALGUMAS LEIS NÃO “PEGAM”?**

Apesar de existirem leis que garantam que a busca de pessoas desaparecidas seja realizada imediatamente após o relato do familiar nas delegacias, podemos aferir que nem sempre é o que acontece. Além destas leis não serem cumpridas, existem diversas outras que informam sobre a obrigatoriedade de fixar cartazes de crianças desaparecidas em eventos públicos, aeroportos, rodoviárias, estádios esportivos e demais locais de grande circulação de pessoas, todavia pode-se vislumbrar que nem sempre é o que acontece, o que traz a reflexão sobre a falta de incentivos públicos nesse sentido. Verificou-se que a questão da não realização da busca imediata e do registro pode estar atrelada ao que os policiais chamam de *problema de família*, e que a atribuição do atendimento aos familiares seria caso de assistência social.

Além disso, conforme ilustra Araújo (2016) “[...]a reputação das vítimas, dos familiares e de seus locais de moradia era suficiente para a construção por parte da polícia da (des)importância dessas ocorrências e sua conseqüente não investigação” (2016, p.

40), levando a outra problematização quando os policiais utilizam de ideias pré-concebidas sobre as vítimas para orientar sua atuação. Ao contexto da questão familiar soma-se, pois, o antigo problema da discriminação social, destacando a premissa que algumas normas têm eficiência para certas pessoas, ou certas classes sociais, sendo inaplicáveis a outras. O desaparecimento não é um fenômeno restrito à população abastada, alcançando seres humanos muitas vezes em estado de vulnerabilidade muito comum em comunidades mais pobres e suscetíveis de serem olvidadas pelo estado. Um exemplo já discutido é o tráfico de mulheres para exploração sexual.

É senso comum o discurso de que as leis não “pegam” no Brasil<sup>9</sup>. Que é um país onde são criadas diversas leis que não são cumpridas efetivamente. Um ponto levantado por Oliveira e Cunha (2017) assevera que “o que as visões sobre eficácia e legitimidade colocam é que não basta existirem leis, é preciso garantir sua aceitação e seu cumprimento” (2017, p. 277). No mesmo estudo informam que é a internalização de valores como moral e justiça que garantiria o cumprimento voluntário das leis. Mas e quando os violadores das leis são as próprias instituições que deveriam garanti-las? No caso de pessoas desaparecidas, os agentes de segurança pública não cumprem a lei ao se negarem a registrar o boletim de ocorrência no momento em que a família solicita.

As bases para este descumprimento, por consequência, não deveriam ser atribuídas apenas a questões como a moral e a justiça, mas sim, igualmente, à cultura policial. Retornamos ao ponto de vista de que, para a polícia, o desaparecimento de pessoas não é fato de sua atribuição, por não constarem em seus treinamentos, em suas normativas e protocolos de atuação. Como o desaparecimento de pessoas é considerado “fato atípico” no cotidiano das delegacias de polícia, por não corresponder a qualquer tipo

---

9 A questão passa da natureza de prática social para ser verdadeira questão política no Brasil, onde, historicamente, há profusão de casos em que a legislação não atende aos anseios de certos agentes e, por isso, acaba-se propugnando pela sua promulgação e não aceitação popular. Um caso bastante emblemático é o de Frei Caneca, tal como relatado por Galiza e Romão (2006, p. 18): “O Frei Caneca que o diga. Em 1824 mobilizou a população de Recife e de Olinda para rechaçar a “proposta” de Constituição do Imperador D. Pedro I., defendendo que uma ‘constituição não é outra cousa, que a ata do pacto social, que fazem entre si os homens, quando se ajuntam e associam para viver em reunião ou sociedade’. O Frei Joaquim do Amor Divino (‘Caneca’ se agregou ao seu nome porque o Frei passou a infância vendendo, pelas ruas do Recife, as canecas que seu pai produzia) denunciou fortemente que se aquele projeto de constituição fosse imposto goela abaixo não só não ‘pegaria’ como ameaçaria a integridade do Brasil. Resultado: a primeira Constituição do Brasil foi outorgada, o Frei Caneca foi fuzilado e o país viveu uma sucessão de rebeliões e revoltas populares que deixou marcas profundas na formação do Direito brasileiro (alguém aí já se perguntou o porquê de o Brasil ter feito um Código Criminal antes de seu Código Civil?)”.

penal previsto por lei (Ferreira, 2013 p. 40), a não adequação a questões como moral e justiça acabam tendo pouco peso nessa questão, pois, por não ser crime, não gera inquérito policial, embora seja passível de objeto de registro, investigação e arquivamento em repartições policiais.

Além disso, há de se ressaltar que muitos desaparecimentos são resolvidos de forma espontânea com o retorno do desaparecido ao seio familiar reforçando o discurso em que “[...]os policiais afirmam, registram e enfatizam de diferentes maneiras, em distintas ocasiões, que casos de desaparecimento consistem em fatos acarretados por conflitos não criminais, cujas causas, desdobramentos e soluções cabem exclusivamente às famílias” (idem, p. 47).

A questão se mostra tormentosa e multifatorial, mas é certo que a correta aplicação das leis vigentes, em especial a criação de órgãos de controle que efetivamente, com verbas e autonomia organizacional, pudesse fiscalizar e incentivar o cumprimento de políticas públicas, campanhas de conscientização. Treinamento policial e respaldo às famílias vitimizadas seria um passo gigantesco em direção a maior efetividade das leis sobre o desaparecimento. Trata-se de esforço conjunto entre diversos atores envolvidos, mas que tem por base a intenção concreta do Poder Público em tratar o tema com mais severidade, como problema social relevantíssimo que é, visando implementar meios suplementares de efetivação das leis, criando leis e aperfeiçoando as normativas já existentes.

Mais que dever social, trata-se de verdadeiro interesse público necessário à construção real de um Estado Democrático de Direito baseado não no interesse de poucos, mas na conjunção de interesses de uma sociedade pluralista que se preocupa, em especial, com “[...]a necessidade de criação de meios que permitam a verdadeira inclusão social das minorias, vale ressaltar, daquelas pessoas que não conseguem (ou não conseguiram) concretizar suas pretensões por serem constantemente esquecidas pelo Estado” (Lima Jr, 2010, p. 70), tal como se verifica no caso das milhares famílias atingidas pelo flagelo do desaparecimento de um ente querido.

## 5 CONCLUSÃO

Apesar do grande número de leis vigentes sobre o desaparecimento de pessoas, a invisibilidade do fenômeno e a falta de conhecimento sobre os procedimentos para seu enfrentamento e proteção, aliados à ausência de protocolos definidos nas instituições policiais, contribuem para que, em muitos casos, não seja realizada a diligência e a investigação de maneira apropriada. Quando até mesmo o direito do registro de ocorrência policial é negado pelo desaparecimento ser considerado “fato atípico” ou “problema de família”, ou pela crença no mito das 24/48 horas, o processo revitimiza os familiares que buscam seus direitos garantidos por lei.

Assim como o fato da maioria da população não ter acesso e informação de seus direitos contribui para que essa cultura policial seja mantida e perpetuada, mesmo não estando de acordo com o ordenamento jurídico. Apesar de existirem, as leis são vagas e não trazem atribuições definidas sobre a responsabilidade no enfrentamento ao desaparecimento de pessoas, não constando penalização para o seu não cumprimento, assim como tratando o fenômeno sem especificar sua multicausalidade e atender a todos os tipos de desaparecimento existentes, o que contribuí para a visão de que não são problemas de polícia.

A ausência de protocolos definidos para atuação policial aliado à falta de informação da população sobre seus direitos contribuem para que muitos casos de desaparecimento de pessoas estejam sem solução até hoje. É necessário revisar as leis atribuindo responsabilidades e penalizações para o seu não cumprimento, e um forte investimento em capacitação policial quanto ao tema, para que este problema, ao menos nas delegacias, seja uma preocupação a menos para os familiares de desaparecidos.

A questão do desaparecimento se mostra mais intrincada do que o exame perfunctório pode deixar transparecer. Isso porque, tal como o próprio desaparecimento, sua correta investigação e o tratamento pelo Poder Público são obstados – ou efetivados com pouca eficiência – por múltiplos fatores. A normatização legal deixa a desejar, precisa ser revista e aprimorada, mas não é existente, isso é, existem leis que deveriam cumprir um mínimo de tutela às pessoas desaparecidas, mas que não são efetivas, o que leva o estudioso à necessidade de pensar novas formas de compreender o problema. Neste estudo, a conclusão obtida tocou a necessidade de educar bem as famílias sobre seus

direitos e os corpos policiais acerca de seu papel – seu dever jurídico, portanto – perante casos tais, bem como a necessidade de criar órgãos de controle interno, corregedorias mais efetivas que fiscalizem o completo cumprimento das medidas que as leis atuais já garantem. Apenas através de ações o Estado poderá intervir de modo eficaz num problema social que aflige a sociedade há muito tempo e a respeito do qual já passou do tempo de se buscar mais conhecimento por parte da sociedade e da pesquisa no Brasil.

## 6 REFERÊNCIAS

**Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019.** São Paulo: Volume 13, 2019.  
In: <<https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>>.

ARAÚJO, FÁBIO ALVES. “Não tem corpo, não tem crime”: notas socioantropológicas sobre o ato de fazer desaparecer corpos. *Horizontes Antropológicos* (online), v. 22, p. 37-64, 2016.

FERREIRA, L. C. M. **Pessoas desaparecidas: uma etnografia para muitas ausências.** 1<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2015.

FERREIRA, L. C. M. Apenas preencher papel: reflexões sobre registros policiais de desaparecimento de pessoa e outros documentos. *Mana*, UFRJ. Impresso, v. 19, p. 39-68, 2013.

GALIZA, Julia; ROMÃO, José Eduardo. A elite brasileira e as leis que “não pegam”. **Tribuna do Brasil**, 5 fev. 2006. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/983>. Acesso em: 06 out. 2020.

LIMA JR, Oswaldo Pereira de. Ética, corrupção e responsabilidade social do agente público. **Revista Ciências Humanas – Universidade de Taubaté (UNITAU)**, v. 3, n. 1, 2010. Disponível em: <file:///C:/Users/oswal/Downloads/230-Texto%20do%20artigo-674-1-10-20150513.pdf>. Acesso em 06 out. 2020.

MAQUEDA ABREU, María Luisa. El tráfico de personas con fines de explotación sexual. **Juices para la Democracia**, n. 38, 2000. Disponível em: <file:///C:/Users/oswal/Downloads/Dialnet-ElTráficoDePersonasConFinesDeExplotacionSexual-174827.pdf>. Acesso em 06 out. 2020.

NUPEGRE (Núcleo de Pesquisa em Gênero, Raça e Etnia – EMERJ). O desaparecimento forçado de meninas no Rio de Janeiro: desafios do sistema de justiça., n° 03, 2019.

OLIVEIRA, D. D. **O desaparecimento de pessoas no Brasil**. 1ª Edição, Goiânia: Ed. Cânone Editorial, 2012.

OLIVEIRA, D. D. **Desaparecidos civis: transformando os desaparecimentos de pessoas em um problema de segurança pública**. In: Acesso aos direitos sociais: infância, saúde, educação, trabalho. Org: Pinheiro; Pinto. Ed. Contexto, 2010.

OLIVEIRA; CUNHA. A legitimidade das leis e das instituições de justiça na visão dos brasileiros. *Contemporânea*, v. 7, n. 2, p. 275-296, Jul.-Dez. 2017.

SCHREIBER, Anderson. **Manual de direito civil [ebook]**. 3. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2020.