

**Uma ausência permanente:  
desafios para compreensão dos  
registros de desaparecimentos  
no Brasil**

Anuário  
Brasileiro  
**de Segurança  
Pública**  
2022



FÓRUM BRASILEIRO DE  
**SEGURANÇA PÚBLICA**

## EXPEDIENTE

### Conselho de Administração

Marlene Inês Spaniol – *Presidente*

### Conselheiros

Elizabeth Leeds – *Presidente de Honra*

Cássio Thyone A. de Rosa

Cristiane do Socorro Loureiro Lima

Daniel Ricardo de Castro Cerqueira

Denice Santiago

Edson Marcos Leal Soares Ramos

Elisandro Lotin de Souza

Isabel Figueiredo

Jésus Trindade Barreto Jr.

Marlene Inês Spaniol

Paula Ferreira Poncioni

Thandara Santos

Conselho Fiscal

Lívio José Lima e Rocha

Marcio Júlio da Silva Mattos

Patrícia Nogueira Proglhof

### EQUIPE FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA

#### Diretor Presidente

Renato Sérgio de Lima

#### Diretora Executiva

Samira Bueno

#### Coordenação de Projetos

David Marques

#### Coordenação Institucional

Juliana Martins

#### Supervisão do Núcleo de Dados

Isabela Sobral

#### Equipe Técnica

Betina Warmling Barros

Dennis Pacheco

Amanda Lagreca Cardoso

Beatriz Teixeira (estagiária)

Iara Sennes (estagiária)

Thaís Carvalho (estagiária)

#### Pesquisadora Associada

Sofia Reinach

#### Consultoras

Marina Bohnenberger

Talita Nascimento

#### Supervisão Administrativa e Financeira

Débora Lopes

Equipe Administrativa

Elaine Rosa

Sueli Bueno

Antônia de Araujo

## FICHA TÉCNICA

### ANUÁRIO BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA 2022

#### COORDENAÇÃO

Samira Bueno  
Renato Sérgio de Lima

#### ANÁLISES E TEXTOS

Aiala Colares Couto  
Alan Fernandes  
Amanda Lagreca  
Betina Warmling Barros  
Cleber Lopes  
Daniel Cardoso  
David Marques  
Dennis Pacheco  
Doriam Borges  
Felipe Athayde Lins de Melo  
Iara Sennes  
Ignácio Cano  
Isabel Figueiredo  
Isabela Sobral  
Ivan Marques  
Jean Peres  
Jeferson Furlan Nazário  
Juliana Martins  
Luciana Temer  
Luciana Zaffalon  
Luís Geraldo Santana Lanfredi  
Marina Bohnenberger  
Natália Albuquerque Dino

Paulo Januzzi  
Renata Gil de Alcantara Videira  
Renato Sérgio de Lima  
Riccardo Cappi  
Roberta Astolfi  
Samira Bueno  
Sofia Reinach  
Susana Durão  
Talita Nascimento  
Thaís Carvalho  
Ursula Peres  
Vanessa de Jesus

#### CONSULTORIA ESTATÍSTICA E DE DADOS

Gabriel Tonelli  
Fernando Corrêa

#### PARCERIAS

FENAVIST - Federação Nacional das Empresas de  
Segurança e Transporte de Valores  
Fundação José Luiz Egydio Setúbal  
Instituto Galo da Manhã  
Instituto República  
Instituto Betty e Jacob Lafer

#### ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO

Analítica Comunicação Corporativa  
analitica@analitica.inf.br  
(11) 2579-5520

#### PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Oficina 22 Estúdio Design Gráfico e Digital  
contato@oficina22.com.br

#### Nota legal

Os textos e opiniões expressos no Anuário Brasileiro de Segurança Pública são de responsabilidade institucional e/ou, quando assinados, de seus respectivos autores. Os conteúdos e o teor das análises publicadas não necessariamente refletem a opinião de todos os colaboradores envolvidos na produção do Anuário, bem como dos integrantes dos Conselhos Diretivos da instituição.

#### Licença Creative Commons

É permitido copiar, distribuir, exibir e executar a obra, e criar obras derivadas sob as seguintes condições: dar crédito ao autor original, da forma especificada pelo autor ou licenciante; não utilizar essa obra com finalidades comerciais; para alteração, transformação ou criação de outra obra com base nessa, a distribuição desta nova obra deverá estar sob uma licença idêntica a essa.

#### Patrocínios e apoios

##### Edição 2022 do Anuário Brasileiro de Segurança Pública

Fundação Ford  
Open Society Foundations – OSF  
Fundação José Luiz Egydio Setúbal  
Instituto Galo da Manhã  
Instituto República  
Instituto Betty e Jacob Lafer  
FENAVIST - Federação Nacional das  
Empresas de Segurança e  
Transporte de Valores

# Uma ausência permanente: desafios para compreensão dos registros de desaparecimentos no Brasil

Desde 2017 o Anuário Brasileiro de Segurança Pública vem monitorando as estatísticas de desaparecimentos em todo o país com base nas informações fornecidas pelos Boletins de Ocorrência das Polícias Civas dos estados. Em 2021, a taxa de desaparecimentos apresentou crescimento de 3,2%, resultando em 65.225 boletins de ocorrência<sup>1</sup> e 30,7 casos para cada grupo de 100 mil habitantes. Nos últimos cinco anos, ao menos 369.737 registros de pessoas desaparecidas foram feitos no Brasil, **média de 203 casos diários**. Os números não correspondem, no entanto, ao total de pessoas desaparecidas: uma pessoa pode ter mais de um registro de desaparecimento, feito por diferentes familiares, assim como em um boletim de ocorrência pode constar mais de uma pessoa desaparecida.

Embora o registro de desaparecimento de pessoas seja algo frequente na rotina policial, até hoje não existe um tipo penal previsto em lei para classificação destes casos, que acabam entrando na burocracia policial como “fato atípico” (Ferreira, 2013; MPRJ, 2018). Isto significa dizer que, embora o desaparecimento seja objeto de registro e, eventualmente, investigação por parte da polícia, o desaparecimento não constitui crime<sup>2</sup>.

Segundo a lei 13.812/2019, que institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas e cria o Cadastro Nacional de Pessoas Desaparecidas, o desaparecimento pode ser definido como “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”.

O desaparecimento de uma pessoa pode estar associado a diferentes causas, pois pode ser voluntário ou fruto da ação de terceiros, pode ser fruto de problemas na proteção de

**Samira Bueno**  
Doutora em Administração  
Pública e Governo pela  
FGV/EAESP e Diretora-Executiva  
do Fórum Brasileiro de  
Segurança Pública.

<sup>1</sup> O crescimento do número de registros foi de 3,7% em relação ao total de casos de 2020.

<sup>2</sup> Tramita na Câmara dos Deputados o projeto de lei 6.240/2013 que tipifica o desaparecimento forçado de pessoas como “Aprender, deter, sequestrar, arrebatado, manter em cárcere privado ou de qualquer outro modo privar alguém de sua liberdade, na condição de agente do Estado, de suas instituições ou de grupo armado ou paramilitar, ocultando ou negando a privação de liberdade ou deixando de prestar informação sobre a condição, sorte ou paradeiro da pessoa a quem deva ser informado ou tenha o direito de sabê-lo” (art. 149-A). Em maio deste ano o Deputado Orlando Silva (PCdoB-SP) foi designado relator do projeto.

peças em situação vulnerável ou relacionada a um crime, o que torna a compreensão destes números um desafio muito complexo.

## CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS SOBRE AS ESTATÍSTICAS DE DESAPARECIMENTOS

**A ação de mais destaque, e que vem sendo multiplicada em diferentes estados, é o Programa de Localização de Identificação de Desaparecidos (PLID), que surgiu no Rio de Janeiro em 2012.**

Estimar o número de pessoas que desaparecem anualmente segue sendo um desafio no Brasil, dado que o Estado não publica estatísticas periódicas sobre o tema. Embora a lei que cria o cadastro nacional de pessoas desaparecidas já tenha mais de três anos, até hoje o site do Ministério da Justiça informa que o sistema “está em construção”<sup>3</sup>.

Na ausência da liderança do governo federal no tema, as Unidades Federativas têm estabelecido programas, protocolos e legislações locais para dar conta dos muitos desafios que envolvem o tema. A ação de mais destaque, e que vem sendo multiplicada em diferentes estados, é o Programa de Localização de Identificação de Desaparecidos (PLID), que surgiu no Rio de Janeiro em 2012 e, desde então, já foi implantado em São Paulo, Ceará, Pará, Santa Catarina, Goiás, Amazonas, dentre outros. O PLID tem por objetivo articular dados de órgãos distintos como segurança, saúde e assistência social, auxiliando no processo de localização de pessoas e compondo um sistema de informação, o Sistema Nacional de Localização e Identificação de Desaparecidos, que foi institucionalizado pelo Conselho Nacional do Ministério Público em 2017.

O desaparecimento de uma pessoa, como comentado, pode ser multicausal. Além da possibilidade de ser voluntário, em algumas circunstâncias, pode ser resultado de falhas de proteção de pessoas em situação vulnerável, como pessoas com alguma doença, transtorno mental ou senilidade, que frequentemente tornam o paradeiro de idosos desconhecido; também pode se relacionar com algum desastre, tal qual nas chuvas recentes em Pernambuco, Rio de Janeiro e São Paulo, que vitimaram dezenas de pessoas e resultaram no desaparecimento de outras, ou na tragédia de Brumadinho, que três anos depois ainda tem cinco pessoas desaparecidas.

Seguindo o tratamento específico da Lei 9140/2015, o desaparecimento também pode ser político, prática comum durante a ditadura militar que vigorou no país entre 1964 e 1985, quando dissidentes do regime foram perseguidos, presos, torturados e assassinados. Seus corpos eram descartados em valas comuns, muitos dos quais não encontrados até hoje (Oliveira, 2012).

<sup>3</sup> Disponível em <https://www.gov.br/mj/pt-br/ acesso-a-informacao/acoes-e-programas/desaparecidos/cadastro-nacional>. Consulta realizada em 16 de junho de 2022.

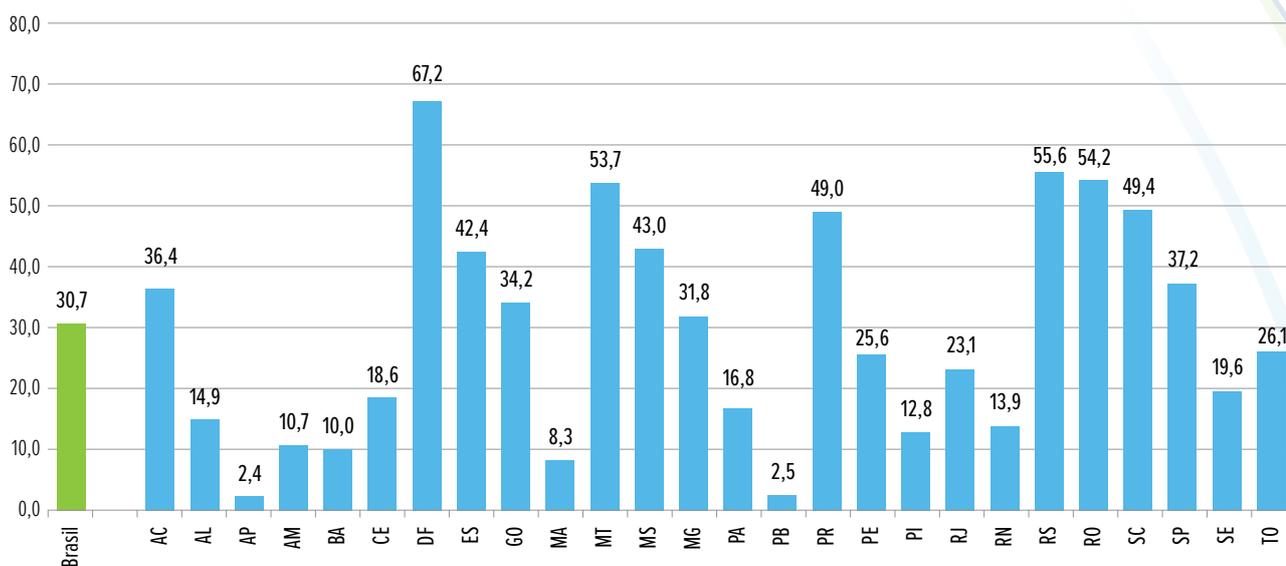
O desaparecimento pode ainda ser resultado de um crime, comumente chamado de desaparecimento forçado. O Brasil não possui um tipo penal para este fenômeno, embora uma sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 2010, no caso Guerrilha do Araguaia, tenha determinado ao Estado brasileiro a tipificação deste crime.

Diante da multiplicidade de fenômenos relacionados ao desaparecimento de pessoas no Brasil, os registros consolidados por este Anuário trazem o tema à tona de modo a dar visibilidade para o fenômeno, mas levantam mais questões do que efetivamente são capazes de responder. Neste sentido, três considerações precisam ser feitas a partir das estatísticas aqui publicadas são:

1. No último ano, 65.225 boletins de ocorrência de desaparecimentos foram lavrados pelas Polícias Cíveis de todo o país, o que corresponde a uma taxa de 30,7 por 100 mil habitantes. Apesar deste número ser elevado e indicar que este é um problema urgente para o Estado Brasileiro, a variação das taxas entre as Unidades da Federação nos faz questionar em que medida estes casos são, de fato, registrados e monitorados pelas autoridades policiais. O dado do Amapá, por exemplo, que registrou apenas 21 boletins de desaparecimento (taxa de 2,4), sendo o Estado com a maior taxa de mortes violentas intencionais do país, ou os registros da Paraíba, que somam apenas 100 casos (taxa de 2,5), nos fazem crer que a estatística de que dispomos é, provavelmente, subdimensionada.

### GRÁFICO 21

Taxa de registros de desaparecimentos  
Brasil, UFs - 2021



Fonte: Secretarias Estaduais de Segurança Pública e/ou Defesa Social; Secretarias Estaduais de Justiça e/ou Cidadania; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

2. Isto posto, os dados não nos permitem dizer o número de pessoas desaparecidas, o perfil destas pessoas e de seus familiares ou mesmo as circunstâncias de seu desaparecimento. Mesmo a análise dos históricos dos boletins de ocorrência muitas vezes não nos permite análises qualitativas sobre as causas do desaparecimento.
3. Uma das estatísticas monitoradas é o número de boletins de ocorrência de pessoas localizadas, mas cujos registros são ainda mais precários do que aqueles de desaparecimento. Isto porque, a partir das informações enviadas pelos estados, não temos como saber se as pessoas localizadas tinham sido dadas como desaparecidas previamente; se foram localizadas vivas ou mortas; a que ano se refere o seu desaparecimento; e tampouco se a localização do desaparecido se deu em decorrência da ação Estatal ou se foi fruto da ação de algum familiar. Dito isso, ainda que os registros produzidos pelas UF deem conta de 31.733 boletins de ocorrência de localização de pessoas em 2021, não há como inferir que estas pessoas tenham desaparecido neste ano, e tampouco que foram encontradas vivas. Destaca-se, no entanto, que na contramão dos casos de desaparecimentos, que tiveram crescimento de 3,7%, os registros de pessoas localizadas caíram 1,6% no último ano.

Apesar das dificuldades de mensuração do fenômeno e das dúvidas suscitadas pelas estatísticas disponíveis, sabemos que milhares de famílias vivem o luto de uma ausência que nunca encontra desfecho. Viver com a incerteza do paradeiro de um ente querido é um trauma que ocasiona riscos físicos e emocionais, gerando ainda impactos jurídicos e econômicos para estas famílias (CICV, 2021).

Outros fenômenos correlatos tornam a vida dos familiares de desaparecidos ainda mais assustadoras, como é o caso dos encontros de cadáver em valas e cemitérios clandestinos. Reportagem recente do UOL apontou para 201 cadáveres encontrados em valas clandestinas nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro desde 2016<sup>4</sup>. A maioria dos casos são atribuídos a ação do crime organizado, que descarta os corpos em valas após o assassinato para não chamar a atenção das autoridades.

Em suma, a magnitude dos dados de desaparecimentos de pessoas no Brasil revela a urgência de diagnósticos mais precisos sobre o problema e a implementação de uma política pública nacional, com informações centralizadas, um sistema de compartilhamento de dados e informações, protocolos e um canal permanente de diálogo com os familiares de pessoas desaparecidas (CICV, 2021).

**Em suma, a magnitude dos dados de desaparecimentos de pessoas no Brasil revela a urgência de diagnósticos mais precisos sobre o problema e a implementação de uma política pública nacional**

4 Disponível em <https://tab.uol.com.br/edicao/mortes-invisiveis/#page13>. Acesso em 17 de junho de 2022.

## REFERÊNCIAS

- CICV. “Ainda?” Essa é a palavra que mais dói. Avaliação das necessidades de familiares de pessoas desaparecidas em contexto de violência e outras circunstâncias no Estado de São Paulo. Brasília, 2021.
- OLIVEIRA, Dijaci David de. O desaparecimento de pessoas no Brasil. Cênone Editorial, Goiânia, 2012.
- MPRJ – Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Diagnóstico do Programa de Localização e Identificação de Desaparecidos: o desaparecimento nas burocracias do Estado. Abril de 2018.
- FERREIRA, Letícia Carvalho de Mesquita. “Apenas preencher papel”: reflexões sobre registros policiais de desaparecimento de pessoa e outros documentos. Mana 19 (1) • Abr 2013.



**Uma ausência permanente:  
desafios para compreensão dos  
registros de desaparecimentos  
no Brasil**

Anuário  
Brasileiro  
**de Segurança  
Pública**  
2022



FÓRUM BRASILEIRO DE  
SEGURANÇA PÚBLICA