



A CIDADANIA ESPECTRAL E A FRAGMENTAÇÃO DA GOVERNANÇA DE DADOS: LIMITES INSTITUCIONAIS E CRISE DE EFETIVIDADE DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE DESAPARECIMENTO DE PESSOAS NO BRASIL

Rogério Gesta Leal¹
Ana Lara Cândido Becker de Carvalho²

O desaparecimento de pessoas no Brasil constitui um fenômeno complexo que transcende a dimensão da segurança pública, revelando limites estruturais na efetividade das políticas públicas e na garantia de direitos fundamentais. Apesar da existência de marcos normativos recentes, como a Lei nº 13.812/2019, observa-se que a atuação estatal permanece marcada por desarticulação institucional, fragmentação informacional e baixa capacidade de resposta, o que compromete não apenas a localização de pessoas desaparecidas, mas também a proteção jurídica de seus familiares.

Nesse contexto, o problema central desta pesquisa consiste em compreender como a fragmentação da governança de dados no federalismo brasileiro compromete a adequação das políticas públicas de enfrentamento ao desaparecimento de pessoas, especialmente no período de 2023 a 2025. Para fins analíticos, a noção de adequação é compreendida como a capacidade de resposta estatal, a coordenação institucional entre entes federativos e a efetividade operacional das ações públicas.

Paralelamente, a pesquisa propõe a construção do conceito de cidadania espectral, entendido como uma categoria analítica que descreve a condição singular vivenciada pelos familiares de pessoas desaparecidas, caracterizada pela dissociação entre o reconhecimento formal como sujeitos de direitos e a impossibilidade concreta de fruição desses direitos.

A pesquisa parte do seguinte problema: como a fragmentação da governança de dados no federalismo brasileiro compromete a adequação das políticas públicas de enfrentamento ao desaparecimento de pessoas no período de 2023 a 2025?

¹ Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (2000) e doutorado na Universidad Nacional de Buenos Aires (2004). Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Direito - UNISC. E-mail: gestaleal@gmail.com.

² Doutoranda e Mestre pela Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC. Doutorado em andamento no Programa de Pós-Graduação (Mestrado e Doutorado) em Direito - UNISC, com bolsa PROSUC/CAPES, modalidade I. E-mail: larabeckercarvalho@gmail.com.



A hipótese sustentada é que a fragmentação da governança de dados compromete a adequação dessas políticas ao gerar desarticulação institucional, opacidade informacional e assimetrias na capacidade de resposta entre os entes federativos.

O objetivo geral consiste em demonstrar que a fragmentação da governança de dados no federalismo brasileiro compromete a adequação das políticas públicas de enfrentamento ao desaparecimento de pessoas no período analisado.

Como objetivos específicos, busca-se: (i) examinar os fundamentos do federalismo brasileiro e seu impacto no desenho e na coordenação de políticas públicas; (ii) analisar, com base em dados de 2023 a 2025, a dinâmica das políticas públicas de enfrentamento ao desaparecimento de pessoas; e (iii) demonstrar como a fragmentação informacional compromete a efetividade dessas políticas.

análise do desaparecimento de pessoas no Brasil exige a articulação entre diferentes campos teóricos, envolvendo o federalismo, a teoria das políticas públicas, a governança de dados e as teorias críticas sobre direitos fundamentais e reconhecimento. Trata-se de um fenômeno que não pode ser compreendido a partir de uma única matriz explicativa, mas que demanda uma abordagem interdisciplinar capaz de evidenciar suas múltiplas dimensões institucionais, sociais e jurídicas.

No plano institucional, o ponto de partida reside na compreensão do federalismo brasileiro como um arranjo marcado por tensões entre centralização e descentralização. Conforme demonstrado por Abrucio (1998), a dinâmica federativa no Brasil historicamente atribui protagonismo aos entes subnacionais, especialmente aos estados, o que impacta diretamente a coordenação de políticas públicas. Arretche (2012) aprofunda essa análise ao evidenciar que, embora a Constituição de 1988 tenha promovido descentralização, também reforçou mecanismos de centralização decisória, criando um modelo híbrido que exige coordenação permanente entre entes federativos. Nesse contexto, os problemas de coordenação tornam-se estruturais, especialmente em políticas que demandam ação integrada, como é o caso do desaparecimento de pessoas (Arretche, 2004; Arretche, 1999).

Bercovici (2004) acrescenta que o federalismo brasileiro é marcado por dilemas estruturais relacionados à distribuição de competências e à ausência de mecanismos eficazes de cooperação, o que compromete a efetividade das políticas públicas. Essa leitura é complementada por Soares e Machado (2018), ao destacarem que a implementação de políticas em contextos federativos depende da capacidade de articulação interfederativa, sendo a fragmentação um dos principais entraves à ação estatal coordenada.



No campo das políticas públicas, a literatura evidencia que a efetividade das ações governamentais está diretamente relacionada à capacidade de planejamento, implementação e coordenação institucional. Secchi (2013) destaca que políticas públicas envolvem processos complexos que exigem integração entre diferentes atores e níveis de governo. Lima e Papi (2020) reforçam essa perspectiva ao apontarem que o planejamento e a implementação são atravessados por disputas institucionais e limitações operacionais. Nesse sentido, a noção de capacidade estatal torna-se central, especialmente em contextos que demandam respostas rápidas e coordenadas, como no desaparecimento de pessoas.

A governança de dados emerge, nesse cenário, como elemento estruturante da atuação estatal contemporânea. Castells (1999) já apontava que a sociedade em rede transforma a informação em recurso central de poder e organização social. No âmbito das políticas públicas, isso significa que a produção, integração e circulação de dados são condições para a efetividade das ações estatais. No entanto, a fragmentação desses fluxos informacionais gera opacidade e compromete a capacidade de resposta institucional, especialmente em contextos federativos complexos.

No caso do desaparecimento de pessoas, essa problemática se intensifica. Estudos empíricos indicam que a produção de dados sobre desaparecimentos no Brasil é marcada por inconsistências, subnotificação e desarticulação entre sistemas (Bueno, 2022; Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2023; SINESP, 2023; 2024; 2025). O próprio Ministério da Justiça e Segurança Pública reconhece a centralidade da informação para a busca de pessoas desaparecidas, destacando a necessidade de integração entre bases de dados e órgãos responsáveis (Brasil, 2023).

Além da dimensão institucional, o desaparecimento de pessoas envolve impactos sociais e jurídicos profundos. Ferreira (2015) demonstra, a partir de abordagem etnográfica, que o desaparecimento transforma experiências individuais em problemas sociais, exigindo respostas institucionais que muitas vezes não se concretizam. Oliveira (2007) e Araújo (2014) evidenciam que o fenômeno envolve conflitos familiares, institucionais e políticos, sendo atravessado por dinâmicas de violência e exclusão.

A literatura também aponta para a insuficiência das respostas estatais no plano jurídico. Carneiro (2022) critica a política criminal relacionada ao desaparecimento de pessoas, destacando lacunas na atuação estatal. Estudos de Carneiro e Gennari (2016) evidenciam a existência de desaparecimentos por omissão estatal, indicando que a ausência de ação também constitui forma de violação de direitos. Leal e Carvalho (2025) reforçam essa perspectiva ao



analisar o chamado “desaparecimento administrativo”, caracterizado pela incapacidade do Estado de produzir respostas efetivas.

Nesse contexto, a análise jurídica deve ser articulada com teorias críticas dos direitos fundamentais. Ferrajoli (2018) destaca que a efetividade dos direitos depende de garantias institucionais concretas, não sendo suficiente seu reconhecimento formal. Essa perspectiva dialoga com Honneth (2003), que enfatiza a centralidade do reconhecimento social para a efetivação da cidadania. No caso do desaparecimento de pessoas, observa-se uma ruptura entre reconhecimento formal e fruição concreta de direitos, especialmente no que se refere aos familiares.

Essa ruptura pode ser compreendida à luz de abordagens contemporâneas que problematizam a produção de vidas precárias e invisibilizadas. Butler (2004) analisa como determinadas vidas são socialmente desvalorizadas, enquanto Mbembe (2018) evidencia a existência de regimes de gestão da morte e da exposição à violência. Agamben (2002; 2015), por sua vez, contribui ao demonstrar como o poder soberano pode produzir zonas de indeterminação jurídica, nas quais sujeitos permanecem formalmente incluídos, mas materialmente excluídos.

No campo específico do desaparecimento, autores como Gatti (2017) e Catela (2001) demonstram que o fenômeno possui dimensões transnacionais e envolve processos de construção social da ausência. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha (2015; 2021) destaca os impactos psicológicos e sociais do desaparecimento, evidenciando a condição de incerteza permanente vivenciada pelos familiares, conceito que se aproxima da noção de “perda ambígua” desenvolvida por Boss (1999).

Essa condição singular permite a construção do conceito de cidadania espectral, entendido como a situação em que indivíduos são formalmente reconhecidos como sujeitos de direitos, mas se encontram impossibilitados de exercê-los plenamente em razão da ausência de respostas institucionais adequadas. Trata-se de uma forma específica de exclusão produzida pela própria estrutura do Estado, na qual a fragmentação institucional e a opacidade informacional desempenham papel central.

Por fim, a análise se ancora no marco normativo brasileiro, especialmente na Constituição de 1988 (Brasil, 1988), no Código Civil (Brasil, 2002) e na Lei nº 13.812/2019 (Brasil, 2019), que institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas. Embora esses instrumentos representem avanços formais, sua efetividade depende da capacidade de articulação institucional e da integração de dados, aspectos ainda deficitários, conforme



evidenciado por relatórios institucionais e estudos empíricos recentes (UnB, 2025; MJSP, 2023).

A pesquisa adota abordagem qualitativa, de natureza teórico-analítica, com utilização do método dedutivo e procedimento monográfico. São empregadas técnicas de pesquisa bibliográfica e documental, com análise de literatura especializada em federalismo, governança de dados e políticas públicas, bem como de legislação e documentos institucionais relacionados ao desaparecimento de pessoas.

A pesquisa documental abrange a análise de dados e indicadores referentes ao período de 2023 a 2025, provenientes de órgãos como o Ministério da Justiça e Segurança Pública, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e outras instituições relevantes, com o objetivo de examinar a articulação entre entes federativos, a circulação de informações e a capacidade de resposta estatal.

Espera-se demonstrar que a inadequação das políticas públicas de enfrentamento ao desaparecimento de pessoas no Brasil não decorre apenas de lacunas normativas, mas de falhas estruturais na governança de dados e na coordenação interfederativa. Tais falhas resultam em desarticulação institucional, fragmentação informacional e desigualdade na capacidade de resposta estatal.

A pesquisa contribui, no plano teórico, ao articular governança de dados, federalismo e direitos fundamentais, e ao desenvolver o conceito de cidadania espectral como categoria analítica capaz de explicar situações de dissociação entre reconhecimento e efetividade de direitos.

No plano prático, o estudo oferece subsídios para o aprimoramento das políticas públicas, ao evidenciar a centralidade da integração informacional e da coordenação institucional para a efetividade da atuação estatal no enfrentamento ao desaparecimento de pessoas.

A análise proposta evidencia que o desaparecimento de pessoas revela não apenas um problema de segurança pública, mas uma crise de efetividade das políticas públicas e da própria cidadania. A fragmentação da governança de dados, no contexto do federalismo brasileiro, compromete a capacidade do Estado de responder de forma coordenada e eficaz, produzindo situações de exclusão institucional que afetam diretamente os familiares de pessoas desaparecidas.

Nesse contexto, a construção do conceito de cidadania espectral permite compreender, em nível teórico, as limitações estruturais do direito e das políticas públicas diante de situações



de indeterminação, contribuindo para o avanço do debate acadêmico e para a reflexão crítica sobre a atuação estatal.

Palavras-chave: Cidadania espectral; Desaparecimento de pessoas; Federalismo; Governança de dados; Políticas públicas.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/DCP-USP, 1998.

AGAMBEN, Giorgio. *Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua I*. Tradução de Henrique Burigo. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

AGAMBEN, Giorgio. *Meios sem fim: notas sobre a política*. Tradução de Davi Pessoa Carneiro. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2015.

ARAÚJO, Fábio Alves. *Das técnicas de fazer desaparecer corpos: desaparecimentos, violência, sofrimento e política*. Rio de Janeiro: Lamparina, 2014.

ARRETCHE, Marta. *Democracia, federalismo e centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FGV/Editora Fiocruz, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v. 18, n. 2, p. 17-26, abr./jun. 2004.

ARRETCHE, Marta. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 14, n. 40, p. 111-141, out. 1999.

BERCOVICI, Gilberto. *Dilemas do Estado Federal Brasileiro*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2004.

BOSS, Pauline. *Ambiguous loss*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1999.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 26 abr. 2026.

BRASIL. *Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Código Civil. Brasília, DF: Presidência da República, 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm. Acesso em: 26 abr. 2026.

BRASIL. *Lei nº 13.812, de 16 de março de 2019*. Institui a Política Nacional de Busca de Pessoas Desaparecidas. Brasília, DF: Presidência da República, 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113812.htm. Acesso em: 26 abr. 2026.

BUENO, Samira. Uma ausência permanente: desafios para compreensão dos registros de desaparecimentos no Brasil. In: FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2022*. São Paulo: FBSP, 2022. Disponível em: <https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/07/06-anuario-2022-uma-ausencia-permanente-desafios-para-compreensao-dos-registros-de-desaparecimentos-no-brasil.pdf>.



Acesso em: 27 abr. 2026.

BUTLER, Judith. *Precarious life: the powers of mourning and violence*. London; New York: Verso, 2004.

CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini. *Pessoas desaparecidas: uma análise crítica sobre a política criminal do Estado*. 2022. 155 f. Tese (Doutorado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2022.

CARNEIRO, Eliana Faleiros Vendramini; GENNARI, Patrícia Visnardi. O Ministério Público em busca de pessoas desaparecidas: desaparecimentos forçados por omissão do Estado. *Revista Liberdades – IBCCRIM*, São Paulo, n. 22, p. 39-60, 2016.

CARVALHO, José Murilo de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. 8. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (CICV). *Viver com a ausência: ajuda às famílias dos desaparecidos*. Genebra: CICV, 2015.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA (CICV). *Ainda? essa é a palavra que mais dói*. Genebra: CICV, 2021.

FERRAJOLI, Luigi. *Derecho y razón: teoría del garantismo penal*. 10. ed. Madrid: Trotta, 2018.

FERREIRA, Letícia Carvalho de Mesquita. *Pessoas desaparecidas: uma etnografia para muitas ausências*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2015.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Mapa dos desaparecidos no Brasil*. São Paulo: FBSP, 2023. Disponível em:

<https://publicacoes.forumseguranca.org.br/items/54627124-0fde-4d07-9b30-1ac13c7664a9/full>. Acesso em: 27 abr. 2026.

GATTI, Gabriel. *Desapariciones: usos locales, circulaciones globales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, 2017.

HERMANY, Ricardo; MACHADO, Betieli. Direito Administrativo Social Multinível. In: *Espaço local em perspectiva*. Brasília: CNM, 2024.

HONNETH, Axel. *Luta por reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.

LEAL, Rogério Gesta; CARVALHO, Ana Lara Cândido Becker de. Desaparecimento administrativo de pessoas no Brasil. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 25, n. 99, p. 137-164, 2025. Disponível em: <https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1941>. Acesso em: 27 abr. 2026.

LIMA, Luciana Leite; PAPI, Luciana Pazini (orgs.). *Planejamento e políticas públicas*. Porto Alegre: Jacarta, 2020.

MBEMBE, Achille. *Necropolítica*. São Paulo: n-1 edições, 2018.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA E SEGURANÇA PÚBLICA. *Caderno temático: fundamentos da busca de pessoas desaparecidas*. Brasília: Ministério da Justiça e Segurança Pública, 2023.

OLIVEIRA, Dijaci David de. *Desaparecidos civis: conflitos familiares, institucionais e*



segurança pública. 2007. 317 f. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade de Brasília, Brasília, DF, 2007.

SECCHI, Leonardo. *Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SINESP. *Painel de Pessoas Desaparecidas e Localizadas – 2023, 2024 e 2025*. Brasília: MJSP.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Angelo. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: ENAP, 2018.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA (UnB). *Relatório Anual do Observatório do Desaparecimento de Pessoas no Brasil*. Brasília, DF: UnB, 2025. Disponível em: https://road.hypotheses.org/files/2026/03/RELATORIO-2025-As-multiplas-dimensoes-do-desaparecimento-de-pessoas-no-Brasil_compressed.pdf. Acesso em: 27 abr. 2026.