

# Os anos 1990 e a questão dos *mortos e desaparecidos* da ditadura no Brasil

The 1990s and the question of the “*mortos e desaparecidos*” from the dictatorship in Brazil

Livia Salgado

Pesquisadora autônoma, Rio de Janeiro, RJ, Brasil

## RESUMO

Sempre que períodos de exceção terminam, questões sobre como lidar e o que fazer com a experiência autoritária vivida são colocadas na sociedade. Não foi diferente com a ditadura no Brasil. A proposta do presente artigo é analisar como a Lei nº 9.140/1995 procurou lidar com aqueles que sofreram violência na ditadura, observando como militares, *estado* e *familiares* trataram do tema dos *mortos e desaparecidos* e disputaram os sentidos dessas categorias. Ao surgir, essa legislação criou um grupo específico de *atingidos*, acabando por forjar identidades e sujeitos de direitos específicos. Diante disso, o objeto de investigação deste texto é justamente compreender: quem são os *mortos e desaparecidos* da ditadura? Quais sentidos são produzidos sobre eles e a violência do período? Quais pessoas estiveram excluídas? Trata-se de um panorama a respeito das construções e embates entre os diferentes atores políticos. Para tanto, analiso o debate no Congresso até o estabelecimento da Lei nº 9.140/1995, considerando em que medida os governos que emergem da redemocratização incorporaram as demandas dos *familiares* e de que forma construíram sua visão sobre os *atingidos*. Procuro destacar, ainda, como as violações de direitos foram sendo incorporadas pelo *estado*, não apenas na referida legislação, mas também por meio de outras medidas, como o Programa Nacional de Direitos Humanos, em 1995, a tipificação da tortura como crime por meio de uma lei federal em 1997 e a criação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias da Câmara dos Deputados.

**Palavras-chave:** Ditadura no Brasil, Lei nº 9.140, *Mortos e desaparecidos*.

---

Recebido em 07 de fevereiro de 2022.  
Avaliador A: 11 de maio de 2022.  
Avaliador B: 13 de maio de 2022.  
Aceito em 30 de junho de 2022.

---



## ABSTRACT

Whenever periods of exception end, questions about how to deal and what to do with the authoritarian experience are posed in society. It was no different with the dictatorship in Brazil. The purpose of this article is to analyze how Law No. 9,140/1995 sought to deal with those who suffered violence during the dictatorship, observing how the military, the *state* and “*mortos e desaparecidos*” and disputed the meanings of these categories. When this legislation emerged, it created a specific group of people affected, eventually forging identities and subjects with specific rights. Therefore, the object of investigation of this text is precisely to understand: who are the “*mortos e desaparecidos*” of the dictatorship? What meanings are produced about them and about the violence of the period? Which people were excluded? This work is an overview of the constructions and clashes between different political actors. To this end, I analyze the debate in Congress up to the establishment of Law No. 9,140/1995, considering the extent to which governments that emerged from redemocratization incorporated the demands of family members and how they built their vision of the affected people. I also try to highlight how the violations of rights were being incorporated by the *state*, not only in the aforementioned legislation, but also through other measures, such as the *Programa Nacional de Direitos Humanos*, in 1995, the classification of torture as a crime through a federal law in 1997 and the creation of the *Comissão de Direitos Humanos e Minorias* of the Chamber of Deputies.

**Keywords:** Dictatorship in Brazil, Law No. 9,140; *mortos e desaparecidos*

## INTRODUÇÃO

O fim da ditadura no Brasil não significou a resolução das questões ligadas àqueles que sofreram com a violência no período. Sempre que períodos de exceção terminam, questões sobre como lidar e o que fazer com a experiência autoritária vivida são colocadas na sociedade. A primeira iniciativa após o fim da ditadura de formulação das chamadas *políticas de memória*<sup>1</sup>, voltadas àqueles que sofreram com a violência da ditadura no país, data dos anos 1990. Em virtude da pressão de movimentos de *familiares*, a Lei nº 9.140 foi sancionada em dezembro de 1995, reconhecendo a *morte* e o *desaparecimento* de 136 pessoas, cujos nomes constavam num anexo elaborado a partir do *Dossiê de mortos e desaparecidos políticos* (ARAÚJO *et al*,

<sup>1</sup> Chamo de “políticas de memória” as ações que procuram construir narrativas a respeito do período em que os militares estiveram à frente do poder no país.

1995). Nele, foram considerados *mortos* pela ditadura os indivíduos que foram acusados ou que tiveram participação

[...] em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e que, por este motivo, tenham sido detidos por agentes públicos, achando-se, desde então, desaparecidos, sem que deles haja notícias” (BRASIL, 1995a).

A lei ainda criou a Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), cuja atribuição era proceder ao reconhecimento de pessoas desaparecidas.

Ao criar essa legislação, um grupo específico de *atingidos* foi criado, acabando por forjar identidades e sujeitos de direitos específicos. Diante disso, o objeto de investigação deste texto é justamente compreender: quem são os *mortos e desaparecidos* da ditadura? Quais sentidos são produzidos sobre esses *atingidos* e, conseqüentemente, sobre a violência do período? Quais pessoas foram excluídas? As pesquisas costumam chamar atenção para as pessoas contempladas pelas regras e leis, não para aqueles que as criam e impõem (BECKER, 2008, p. 167). Aqui, procuro ir além daqueles contemplados pela legislação, além de compreender a ação dos que a empreendem. A intenção não é olhar somente para os que sofreram com a violência da ditadura, mas a forma como foram reconhecidos pelo *estado*<sup>2</sup>. Assim, é preciso considerar o cenário político em que emergiu essa determinada concepção de *atingidos*, considerando os atores sociais envolvidos no processo.

Cabe destacar ainda que a forma como foi organizada a transição política no Brasil a partir da Lei nº 6.683, conhecida como Lei de Anistia, deixou marcas significativas, de modo que nenhuma outra política adotada pelos governos civis desde então deixou de considerar a conciliação proporcionada por ela.

---

2 Considerando a polissemia que o conceito de “estado” carrega em si (BOURDIEU, 2014), o termo não pode ser dissociado de suas práticas e contextos de disputa, de sua composição tensa e contraditória, que supõe um sistema formado por lei, institucionalidade, atores sociais e instâncias de negociação. O termo “estado” aparece no texto em referência às suas instituições, sua forma de funcionamento e regras, além do seu aspecto ideológico, considerando seu entendimento como o ordenador de uma coletividade. Estado ainda aparece para pensar a União, uma entidade jurídica que se apresenta como entidade responsabilizada e/ou penalizada por não cumprir o que se espera dela.

## OS MORTOS E DESAPARECIDOS ENTRE MILITARES, ESTADO E FAMILIARES

Passada a luta pela anistia e pela redemocratização do país, nos anos 1990 o tema que deu contorno às reivindicações sobre a ditadura foram os *mortos e desaparecidos*. A busca por elucidicações – por parte de movimentos sociais e *familiares* – se intensificou, e suas demandas foram aos poucos ecoadas pelas medidas adotadas pelo governo. Antes de entrar nessa questão, porém, cabe identificar essas categorias e destacar como foram construídas no espaço público.

*Mortos e desaparecidos* revelam em si uma dimensão política, burocrática e histórica, não sendo um dado fechado. O reconhecimento desses *mortos e desaparecidos* passou para que instâncias estatais assumissem o papel de agentes na produção de memórias, sendo elas as responsáveis pela construção dos casos enquanto “problemas sociais” (BOURDIEU, 1996, p. 96). Enquanto construção social, o *desaparecido* surge desde o momento do desaparecimento e vai, ao longo do tempo, sendo ressignificado pelos diferentes atores sociais envolvidos no processo, entre eles a administração pública, os movimentos sociais, as Organizações não Governamentais (ONGs), os organismos internacionais, *familiares*, ex-presos e ex-perseguidos políticos, que disputam a construção de direitos e o significado atribuído a eles.

De início, cabe identificar a ideia que a categoria transmite. Catela (2001, p. 209) aponta que há um intervalo entre o desaparecimento do sujeito e sua identificação como *desaparecido*. É justamente nesse tempo que a categoria é elaborada. Ela não marca a passagem do “mundo dos vivos” para o “mundo dos mortos”: o *desaparecido* se torna uma “pessoa liminar” (TURNER, 1974). Não classificado como vivo nem como morto, ele não está em uma posição nem outra, mas num grau intermediário, escapando de classificações que localizam as pessoas em posições determinadas no espaço cultural.

Os *familiares*, enquanto grupo, passaram a existir em consonância com suas narrativas sobre seus entes. A luta se constituiu em torno de laços afetivos que os unem aos *mortos e desaparecidos*. Em outras palavras, os rituais em torno do *desaparecido* procuram transformar a ausência do corpo em um capital de força política e cultural marcado pelo tom de denúncia. O parentesco ofereceu uma forma de compartilhar demandas, representações e identidades. Denominações como viúvas ou órfãos não eram simbolicamente eficazes, pois os colocaria fora do espaço de pertencimento do *familiar do desaparecido*.

Em 1995, uma força-tarefa procurou definir quem eram os *mortos e desaparecidos* da ditadura. O *Dossiê dos mortos e desaparecidos políticos* a partir de 1964 foi lançado, resultado

de um trabalho em conjunto da Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos e do Instituto de Estudo da Violência do Estado.

Conforme consta na apresentação, escrita por Miguel Arraes de Alencar, governador de Pernambuco na ocasião, o dossiê não foi apenas um ato de denúncia, mas um instrumento de luta por uma nação mais justa. Tal forma de luta não se apresentava como revanche, mas como um passo importante para a construção do país em seu processo de redemocratização. Para tanto, era necessário que as violações ocorridas no período fossem reconhecidas oficialmente (ARAÚJO *et al*, 1995, p. 19).

De antemão, na introdução da obra, um contraponto à memória oficial que prevaleceu no país foi apresentado e legitimado sobretudo pela Lei de Anistia. Fruto da ação de movimentos sociais, que no dia a dia resistem e lutam pela construção de outra forma de percepção do período, a questão dos *mortos e desaparecidos* políticos tornou-se fundamental para que essa construção fosse possível. De acordo com o dossiê, a prioridade do trabalho foi buscar informações a respeito dos *mortos e desaparecidos*, denunciar as práticas de tortura e mostrar à sociedade brasileira a violência cometida pela ditadura (ARAÚJO *et al*, 1995, p. 29).

O documento apresentava como *mortos oficiais* aqueles que o regime militar informou estarem mortos, ainda que o fato fosse atestado mediante versões falseadas, como suicídios, balas perdidas, atropelamentos ou assassinatos por outrem. Os *desaparecidos*, por sua vez, foram apontados como aqueles de que se “tem a certeza da prisão e assassinato pelos órgãos de repressão” (ARAÚJO *et al*, 1995, p. 32). Mesmo os que tiveram os restos mortais encontrados foram incluídos na lista, pois não havia respostas oficiais para os *familiares*. Os *mortos no exílio* foram aqueles que morreram longe do Brasil entre os anos de 1964 e 1979. O dossiê revelou ter excluído os 1.781 camponeses assassinados entre 1964 e 1993, conforme o levantamento da Comissão Pastoral da Terra (CPT). Além deles, dezenas de trabalhadores urbanos e operários foram assassinados; centenas de indígenas brasileiros e pessoas em situação de rua também não foram incluídos na listagem<sup>3</sup>.

Nessa disputa pela memória e pela justiça em relação aos *mortos e desaparecidos* da ditadura brasileira há um antagonismo entre os *familiares* e o *estado* (AZEVEDO, 2016, p. 25). Os militares, ainda durante a ditadura, buscavam evitar que os casos de violação emergissem no espaço público e negar os episódios de mortes e desaparecimentos, não concedendo nem falseando informações aos *familiares*. Para eles, era importante que essas histórias ficassem

---

<sup>3</sup> De acordo com levantamentos realizados pelo Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MTST), foram registrados 1.188 assassinatos de trabalhadores de 1964 a 1986 (CARLOS, 2008).

esquecidas. Foi nesse sentido que a transição política do país foi organizada. O objetivo dos militares era de que os atos de violência ocorridos durante a ditadura não gerassem desdobramentos futuros, como investigações e punições (revanchismo). No planejamento do governo, portanto, era essencial que punições aos militares fossem evitadas.

Nos termos em que foi aprovada, a Lei de Anistia permitiu a consolidação desse projeto. A legislação estabeleceu, conforme o artigo 1º, que ela seria concedida “a todos quantos, no período compreendido entre 2 de setembro de 1961 e 15 de agosto de 1979, cometeram crimes políticos ou conexos com estes” (BRASIL, 1979). O texto segue definindo crimes conexos como “crimes de qualquer natureza relacionados com crimes políticos ou praticados por motivação política” (BRASIL, 1979). Nessa lógica, os inimigos do *estado brasileiro* – considerados *subversivos* — cometeram crimes contra a segurança nacional e estariam “perdoados” pela anistia. Seriam, portanto, *criminosos* que fizeram a sociedade brasileira *vítima* de seus atos *terroristas*. Os militares, por sua vez, estariam em guerra contra esses *terroristas* e, portanto, também deveriam ser *anistiados*. A ênfase no perdão recíproco foi um cuidado tomado pelos militares para evitar que fossem punidos futuramente por suas ações ilegais durante a ditadura (FICO, 2010, p. 321).

Na democracia, essa disputa se manteve. Nos anos 1990, os direitos humanos foram incorporados à política do governo brasileiro durante os mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Um marco foi a participação do país na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena, em 1993, que recomendou a elaboração de programas que fomentassem os direitos humanos no país. A partir da conferência, diversas medidas foram colocadas em prática, dentre as quais podemos destacar a criação do Programa Nacional de Direitos Humanos, em 1995, e a tipificação da tortura como crime por meio da Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997<sup>4</sup>. Além dessas medidas, outras iniciativas foram tomadas em relação aos direitos humanos, como a criação da Comissão de Direitos Humanos e Minorias (CDHM) da Câmara dos Deputados do Brasil (COSTA, GONZÁLEZ e COSTA, 2017, p. 3).

---

4 De acordo com o artigo 1º, foram considerados crimes de tortura os atos responsáveis por “constranger alguém com emprego de violência ou grave ameaça, causando-lhe sofrimento físico ou mental” e aqueles que submetem “alguém, sob sua guarda, poder ou autoridade, com emprego de violência ou grave ameaça, a intenso sofrimento físico ou mental, como forma de aplicar castigo pessoal ou medida de caráter preventivo” (BRASIL, 1997, p. 6742).

## A LEI Nº 9.140/1995 E SEUS ANTECEDENTES

A análise de questões da ditadura a partir do viés do esquecimento estimulado pela anistia prevaleceu até a década de 1990, mas não sem conviver com a pressão exercida sobretudo por movimentos de *familiares de mortos e desaparecidos políticos*. Desde a ditadura, eles procuraram trazer à tona a lógica na qual os *mortos e desaparecidos* saíam da condição de *subversivos* e se tornavam *vítimas* da repressão. Essas diferentes leituras expressam a dicotomia da memória e acabam por criar uma hierarquia entre elas (PORTELLI, 2001, p. 127). A memória dos *familiares* não coincidia com a memória difundida pelo *estado* que aos poucos foi incorporando essas leituras em suas interpretações e construções, fazendo-a parte da memória oficial, como pretendo explorar.

O debate a respeito das *vítimas* da ditadura voltou à tona com a descoberta da Vala Clandestina de Perus<sup>5</sup>. Considerado por Teles (2015, p. 194) um marco fundamental na construção da memória da ditadura no Brasil – tal como a publicação do Brasil Nunca Mais<sup>6</sup> (BNM) na década anterior –, a descoberta de 1.049 ossadas não identificadas, ao menos seis delas de presos políticos, chamou atenção para a questão. Diante desse caso, a Prefeitura de São Paulo determinou a criação da Comissão Especial de Investigação e Acompanhamento das Ossadas de Perus.

O caso foi adiante pela determinação da prefeita na ocasião, Luiza Erundina (1989-1992), que, após a abertura da vala, apoiou a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) para examinar a questão. O deputado Nilmário Miranda, do Partido dos Trabalhadores (PT-MG), ex-presos político, propôs no Congresso a criação de uma comissão de representação externa da Câmara, com o objetivo de acompanhar as buscas e dar apoio aos *familiares de mortos e desaparecidos*. Na ocasião, a CPI procurou obter informações sobre as relações estabelecidas entre os militares, a polícia e os médicos legistas do Instituto Médico Legal (IML) na ocultação de cadáveres e no falseamento das mortes, o que já era apontado pelo projeto BNM nos anos 1980. Somados a esses dados estavam os depoimentos de funcionários que revelavam existir uma vala no cemitério que não constava em seus registros e plantas. Enquanto o BNM

---

5 O trabalho de Larissa Nadai permite observar os impasses e pormenores da descoberta da vala entre familiares de desaparecidos, movimentos sociais em defesa dos direitos humanos e setores do Estado (NADAI, 2018).

6 Lançada em 1985, a pesquisa reuniu mais de 700 cópias de processos políticos que transitam na Justiça Militar de abril de 1964 a março de 1979, visando a denunciar a condenação do período a partir dos próprios documentos oficiais, que evidenciavam a ilegalidade da repressão do período.

procurou construir sua narrativa com a reunião de fontes documentais oficiais, a CPI fez uso de depoimentos orais de *vítimas*, médicos legistas e militares, reunidos a partir das fontes oficiais de arquivos policiais, do IML-SP e do Serviço Funerário Municipal.

A vala foi aberta no dia 4 de setembro de 1990, e lá foram encontradas 1.049 ossadas de indigentes (BARRERO JUNIOR, 2017, p. 138). Ainda que não tenha sido possível identificar inicialmente se havia ali desaparecidos ou não, tal descoberta alimentou esperanças sobre a localização dos corpos, fazendo com que o processo de luto fosse atualizado novamente entre os *familiares*.

Para muitos *familiares*, não existe um momento concreto que marca que o desaparecido “está morto”, uma vez que não há referências temporais específicas e, como acrescenta Catela, tampouco haverá, já que são raras as situações em que a família tem o esclarecimento total sobre a morte do ente. Na ausência dessa referência, a lembrança da morte não é vivida em uma data específica, e as recordações ocorrem associadas a eventos públicos (CATELA, 2001, p. 214). A descoberta da vala pode ser compreendida como um desses momentos, ao reativar as lutas e dores dos *familiares* e estimular o debate a respeito da ditadura no Brasil. A então prefeita Luiza Erundina destacou que era preciso levar o caso adiante,

[...] dure o tempo que durar, custe o que custar. Isso que é importante e que nos dá vontade e certeza dos resultados desse esforço que não é só do governo municipal, mas é também da sociedade, dos familiares, das entidades que lutam pelos direitos humanos em nossa cidade e em nosso país. (NÚCLEO, 1990, apud BARRERO JUNIOR, 2017, p. 139).

Foram poucas as declarações que partiram da Presidência da República sobre o assunto. O ministro do Exército à época, Carlos Tinoco Ribeiro, optou por não fazer nenhum comentário a respeito. Em entrevista concedida por telefone, anunciou que os militares não pretendiam investigar, tampouco se pronunciar sobre o tema (EXÉRCITO, 1990, p. A9).

O então presidente Fernando Collor (1990-1992) não deu nenhuma declaração oficial a respeito da vala. Porém, após pressão dos *familiares*, autorizou a abertura dos arquivos do Departamento de Ordem Política e Social (Dops). A ausência de uma postura oficial do governo Collor permite observar a relação de conciliação de seu governo com os setores que apoiaram a ditadura. Por conta do processo de transição sem rupturas evidentes, setores militares conseguiram assegurar que o passado não seria remexido por completo, garantindo silêncios por parte dos governos civis (TELES, 2015, p. 193). A única declaração a respeito do assunto partiu do ministro da Justiça Bernardo Cabral, que declarou que haveria um pronunciamento oficial se fossem confirmadas as suspeitas de que militantes políticos foram enterrados no local.

A *Folha de S.Paulo* acompanhou os debates em torno das investigações na vala. No dia 11 de setembro de 1990, publicou uma matéria revelando que o governador de São Paulo, Orestes Quéricia, indicou o médico legista Fortunato Badan Palhares para conduzir as pesquisas. O diretor-geral do IML, José Antônio de Melo, foi afastado das investigações, em função das acusações de que teria participado da falsificação de laudos sob sua responsabilidade. Em função dessas acusações, os *familiares* e as entidades de direitos humanos defendiam que o trabalho fosse realizado pela Unicamp (QUÉRCIA, 1990, p. A4). Após esses debates, a universidade e a Prefeitura de São Paulo entraram em um acordo, de forma que a instituição se tornou responsável pelas investigações (BARRERO JUNIOR, 2017, p. 143).

Ao longo da década de 1990, foram diversas as reviravoltas no caso da vala, com conquistas e retrocessos para os *familiares*, interferências do Ministério Público Federal (MPF) e transferências das ossadas entre instituições de pesquisa, até chegarem ao *International Commission on Missing Persons* (ICMP). O laboratório, localizado na Bósnia, foi criado pela Organização das Nações Unidas (ONU) e analisou mais de 20 mil identificações de restos mortais (DAL PIVA, 2018). Até fevereiro de 2018, apenas quatro ossadas tinham sido identificadas. Depois do caso da Vala Clandestina de Perus, outras valas foram encontradas, como a do Cemitério de Ricardo de Albuquerque, no Rio de Janeiro, e a do Cemitério da Várzea, em Recife. Poucos foram os avanços quanto à questão, porém, em função das dificuldades financeiras e da falta de apoio de órgãos oficiais.

Em 1991, os *familiares* solicitaram ao então presidente Collor que abrisse os arquivos das polícias políticas: os Dops. Esse fato, segundo Teles (2015, p. 205), culminou na criação da CDHM do Congresso Nacional e na promulgação da Lei nº 9.140.

Regras não são feitas automaticamente. Ainda que uma prática possa ser prejudicial num sentido objetivo para o grupo em que ocorre, o dano precisa ser descoberto e mostrado. [...] Para que uma regra seja criada, alguém deve chamar a atenção do público para esse assunto, dar o impulso necessário para que as coisas sejam realizadas e dirigir as energias suscitadas da direção certa. (BECKER, 2008, p. 167).

A descoberta da vala, portanto, pode ser lida sob essa perspectiva. A possibilidade de que houvesse corpos daqueles que fizeram oposição ao regime levou o tema para o espaço público por meio dos movimentos sociais, e se fazia necessária uma resposta oficial a respeito. Teve início, assim, o debate em torno da elaboração da Lei dos Mortos e Desaparecidos, como ficou conhecida a Lei nº 9.140. Para compreender o que foi a lei, não basta analisar os aspectos que ela carrega em si, mas compreender seu *mundo*, a conjuntura na qual ela emergiu. Seu surgimento não foi um movimento automático ou inevitável. Como dito, a descoberta da vala estimulou o

debate. Além disso, os anos 1990 foram marcados por revisões e reflexões da ditadura não só no Brasil, mas também na América Latina. O movimento interno que ocorreu no período estava inserido em um contexto internacional mais amplo<sup>7</sup>.

Em maio de 1994, a Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos e o Grupo Tortura Nunca Mais do Rio de Janeiro (GTNM-RJ) divulgaram uma carta-compromisso destinada ao governo que assumiria a Presidência no ano seguinte. O documento foi enviado aos candidatos e buscava estabelecer um compromisso de reconhecimento da responsabilidade da União pela prisão, morte, tortura e desaparecimento dos militantes de oposição, além de criar uma comissão que pudesse investigar a violência ocorrida durante a ditadura e estabelecer mecanismos de reparação aos atingidos. A carta-compromisso também pedia que os candidatos garantissem que não indicariam para cargos de confiança pessoas envolvidas com os crimes da ditadura. Também solicitava a abertura dos arquivos da repressão, a anistia plena às *vítimas* da ditadura e a reparação aos familiares (MEZAROBBA, 2007, p. 48).

O jurista Miguel Reale Júnior, representante do candidato Fernando Henrique Cardoso, assinou o documento que garantia seu empenho quanto às reivindicações dos *familiares*. Eleito, Fernando Henrique Cardoso determinou uma política específica para os direitos humanos no país, muito em função da conjuntura internacional e da presença de lideranças reconhecidamente identificadas com os direitos humanos, como os ministros José Gregori e Paulo Sergio Pinheiro<sup>8</sup>.

Nesse cenário, os *familiares* pressionavam o governo Fernando Henrique Cardoso para criar uma comissão da verdade que permitisse a responsabilização dos culpados, o pagamento de indenizações, a garantia de enterros dos militantes e o compromisso no sentido de que ex-agentes da repressão não fossem indicados para cargos de confiança. Os militares, por sua vez, temiam que o passado conflituoso viesse à tona.

No mesmo ano em que Fernando Henrique Cardoso assumiu o poder, a Comissão de Familiares, junto do Instituto de Estudos da Violência do Estado de São Paulo, membros do GTNM/RJ e dos governos de São Paulo e Pernambuco publicaram o *Dossiê dos mortos e desaparecidos políticos a partir de 1964*, um documento com as informações a respeito de 357 mortes e desaparecimentos. Nesse mesmo momento, uma comissão voltada exclusivamente

---

7 No âmbito da América Latina, talvez o caso argentino seja o mais emblemático no que se refere às políticas de memória em torno da ditadura. Para ampliar o debate, cf. Bauer (2011).

8 Gregori, desde a época da ditadura, atuava no campo da advocacia, defendendo presos políticos e no da política institucional, quando se elegeu deputado estadual em 1982 pelo MDB. Sua atuação fez com que fosse nomeado para a Secretaria Nacional de Direitos Humanos em fevereiro de 1997. Paulo Sergio Pinheiro também se tornou secretário de Estado de Direitos Humanos e, no governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), integrou o grupo de trabalho que preparou o projeto de lei da CNV.

para questões relacionadas aos direitos humanos, a CDHM, foi criada na Câmara dos Deputados a partir de um projeto de resolução do deputado Nilmário Miranda.

Na intenção de construir e consolidar no país uma política mais preocupada com a questão dos direitos humanos, a ideia da CDHM foi estimulada pela participação do país na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos em Viena, em 1993. Na ocasião, a elaboração de programas públicos com o propósito de promover e proteger os direitos humanos foi recomendada aos países presentes.

A CDHM iniciou o seu trabalho com uma audiência pública em que o destaque foi dado à questão dos *mortos e desaparecidos*, com o apoio da Anistia Internacional, da OAB e da Igreja Católica. Na ocasião, o presidente da comissão, Nilmário Miranda, afirmou ao ministro da Justiça, Nelson Jobim, que aguardava a elaboração de um projeto de reparação que reconhecesse a responsabilidade da União. Os *familiares* defendiam que deveria haver uma reformulação na Lei de Anistia, mas Nilmário alegava que esse tipo de ação não cabia, e buscava reparação moral e histórica (MEZAROBBA, 2007, p. 50). Com esse discurso, a intenção era mostrar que a nova legislação não interferiria nos interesses legítimos de alguns setores da sociedade, como os militares, por exemplo.

Ainda assim, setores militares se manifestaram contra a proposta. O ministro do Exército, Zenildo Gonzaga Zoroastro de Lucena, disse por meio de uma nota que se opunha a qualquer forma de investigação e atribuição de responsabilidade relacionada às mortes. O general Murilo Neves Tavares da Silva, comandante da 7ª Região Militar do Nordeste, discordava da indenização aos familiares e alegava que era uma atitude revanchista e, por isso, pediu transferência para a reserva. Representante da Marinha, o ministro Mauro César Rodrigues Pereira via problemas na responsabilização pelas mortes, alegando que havia “muito desaparecido vivo” (LEMOS, 2002, p. 298).

A demanda foi encaminhada para o chefe de gabinete de Jobim, José Gregori. No mesmo mês, o país recebeu um documento da *Human Rights Watch Americas*, organização internacional não governamental voltada para a temática dos direitos humanos, que afirmava que era preciso agir com justiça com as *vítimas* do regime; para isso, os criminosos deviam ser responsabilizados, os casos deviam ser investigados e as famílias, indenizadas. Na ocasião, foi publicado na *Folha de S.Paulo* um texto de James Cavallaro, diretor da entidade no Brasil, que argumentou que

[...] ao resolver esses casos, o presidente não está dando um presente às famílias dos mortos e desaparecidos. E resolver implica esclarecer as circunstâncias das mortes, o reconhecimento, pelo Estado, da responsabilidade nessas mortes, a identificação dos culpados e o pagamento de indenização. (CAVALLARO, 1995, n. p.).

Ele alegou que a proposta de reconhecimento sem a investigação das circunstâncias não está de acordo com os preceitos defendidos pelos órgãos internacionais de direitos humanos, que determinam a investigação das violações.

Outro órgão internacional a pressionar o governo de Fernando Henrique Cardoso foi a Anistia Internacional. Ainda durante a ditadura, a organização apresentou o relatório anual de 1971-1972, denunciando violações de direitos humanos como prisões arbitrárias, tortura, execução e desaparecimentos, ocorridos no Brasil desde o estabelecimento do Ato Institucional nº 5 (AI-5), em 1968, até aquele ano. O documento contabilizou, ao todo, 1.081 *vítimas* do regime, sendo 144 *desaparecidos políticos*.

Nos anos 1990, o órgão continuou atento às violações dos direitos que ocorriam no país. O secretário-geral da organização, Pierre Sané, criticou publicamente Fernando Henrique Cardoso em relação à sua postura diante dos *desaparecidos políticos*, afirmando que o presidente não parecia interessado em discutir o tema por considerar o assunto “complicado demais”. Para o dirigente, o governo não pode se dizer preocupado com o tema e não tomar medidas que busquem resolver a situação. Ainda afirmou que não é possível esquecer o problema. A assessoria de imprensa do Planalto reagiu, alegando não acreditar que o secretário-geral teria feito declarações tão levianas. Para o presidente da República, algum problema de tradução deve ter ocorrido (SOUZA, 1995).

Coube ao chefe do gabinete do Ministério da Justiça, José Gregori, elaborar o projeto de lei para que a temática passasse por um amplo debate no Congresso Nacional. O ministro da Justiça, Nelson Jobim, recebeu os integrantes do GTNM e das comissões de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, que apresentaram a carta-compromisso, firmada por Fernando Henrique Cardoso antes de sua eleição. Os *familiares* também entregaram ao ministro uma cópia do dossiê que compreendia desde a Lei de Anistia – contendo informações sobre os *mortos e desaparecidos* levantadas a partir do acesso à documentação do Dops, aberta no começo da década de 1990 – até pesquisas realizadas em diversos IMLs.

Gregori garantiu que faria todos os esforços necessários para que a lei fosse a mais abrangente possível. Afirmou que o dossiê recebido por ele seria tratado como uma espécie de lista oficial para que uma comissão especial fosse criada e novos casos pudessem ser analisados. Os três pontos básicos para a elaboração do projeto de lei foram a responsabilização da União pelas mortes, o reconhecimento oficial dos *mortos e desaparecidos* e o pagamento de indenizações para as famílias.

Na concepção do governo, isso resolveria a questão dos *mortos e desaparecidos* da ditadura, o que ficou claro com a declaração do porta-voz do governo de Fernando Henrique

Cardoso, o embaixador Sérgio Amaral, na semana em que o projeto de lei seria apresentado: “A Lei de Anistia, de um lado, e o tratamento justo para as famílias dos desaparecidos, de outro, restabelecem o equilíbrio e encerram esse período da vida nacional que foi a ditadura” (LEI..., 1995, p. 5.). Assim, o assunto da ditadura seria dado como encerrado. Se no final da década de 1970 os *criminosos* tinham sido *anistiados*, agora os *mortos e desaparecidos* teriam o reconhecimento oficial de suas mortes, e o passado seria resolvido.

Segundo demonstrou Bauer (2011, p. 310), o projeto de lei foi pouco discutido no Legislativo. A proposta foi divulgada em 28 de agosto de 1995, quando a Lei de Anistia completava 16 anos. Em sua ementa, o projeto dispunha

[...] sobre o reconhecimento como mortas de pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências (BRASIL, 1995b).

Acrescentava, ainda, que haveria o pagamento de indenização no “valor único igual a três mil reais, multiplicado pelo número de anos correspondente à expectativa de sobrevivência do desaparecido político” (BRASIL, 1995b).

O projeto de lei foi lido no plenário no dia 30 de agosto de 1995 e encaminhado a uma comissão especial, responsável por analisá-lo no mesmo dia. Os debates giraram em torno da exigência de apuração e punição e do revanchismo que isso poderia representar. Numa sessão plenária, no dia 12 de setembro, foi recomendado que a votação ocorresse em caráter de urgência e, no dia seguinte, as emendas foram votadas. O texto foi enviado para o Senado para votação. No dia 19, voltou para a Câmara e foi encaminhado a Fernando Henrique Cardoso para sanção, sendo a Lei nº 9.140 aprovada no dia 4 de dezembro de 1995.

Durante o debate no Legislativo, grande parte dos deputados se manifestou a respeito da urgência com que se buscava votar a proposta. Nilmário Miranda solicitou que a proposta de urgência urgentíssima fosse derrotada para que as emendas pudessem ser votadas com calma, com amplo debate entre os partidos. Gerson Peres, do Partido Progressista Reformador (PPR) do Pará, por sua vez, alegou que seu partido desejava “abreviar esse processo interminável no nosso País”. O deputado continuou: “O nosso partido deseja sepultar, pela anistia, esse problema no Brasil. Votaremos pela urgência. Queremos acabar com isso” (BRASIL, 1995a, p. 21.783). Por uma votação de 331 a 103, o requerimento de urgência para a tramitação do Projeto de Lei nº 869/1995 foi aprovado.

No dia seguinte, o debate ocorreu na Câmara. No início da discussão, Nilmário destacou a importância de aprovar aquele projeto que se apresentava. O registro do *Diário do Congresso Nacional* aponta:

Lutando pela aprovação deste projeto, estamos pensando na construção de uma democracia verdadeira, que não aceite mais torturas; execução de pessoas nem desaparecimentos. É um projeto que interessa a toda esta Casa, a todo o País, inclusive à comunidade internacional, porque o desaparecimento de pessoas por motivos políticos tornou-se um câncer na América Latina. (BRASIL, 1995a, p. 22.021)

A questão destacada por grande parte dos congressistas foi a limitação do projeto de lei. Conforme apontou Haroldo Lima, do PCdoB (BA), o projeto tratava de um passo importante para o reconhecimento oficial da violência do período, mas deixava um “vazio”:

Temos de salientar também o vazio que ficará com as pessoas que recebem agora o reconhecimento oficial de que suas famílias foram mortas, mas que não sabem de forma clara e precisa em que circunstâncias. Penso que é um dever do Estado e um direito do cidadão e dos familiares saberem que todos os nomes da lista não morreram por picada de cobra nem escorregaram de um penhasco, mas foram mortos nas câmaras de tortura [...], em tiroteios forjados no meio da rua, em massacres [...]; dirigentes do PCdoB foram mortos na Guerrilha do Araguaia e o projeto não se refere a eles. (BRASIL, 1995a, p. 22.021)

Além dele, outro a se posicionar no mesmo sentido foi Gilney Viana (PT-MT):

Trata-se de um projeto limitado e este é um pequeno passo. No entanto, se o Governo ou o Congresso Nacional fizerem limitações, estarão enganados, porque a luta dos que serão excluídos vai continuar. Não podemos conviver eternamente com as sequelas da ditadura militar. Caso esse projeto não repare totalmente essas sequelas, a luta vai continuar, pois não há condições de as famílias excluídas continuarem sem saber onde estão os corpos, os despojos e em que circunstâncias os combatentes da liberdade foram mortos e desaparecidos. (BRASIL, 1995a, p. 22.022)

A fala dos congressistas já deixava claro o caráter restritivo do projeto de lei que estabelecia apenas como *mortos e desaparecidos* aqueles que morreram nas dependências do *estado brasileiro*, o que viria a ser uma crítica feita também pelos *familiares*. Além disso, a falta de esclarecimento sobre as circunstâncias das mortes era um tópico recorrente na fala dos parlamentares. Só seria possível lidar com as sequelas do passado esclarecendo-as.

Ainda com viés crítico, dessa vez em relação ao período de abrangência da lei, o deputado Aldo Rebelo, do Partido Comunista do Brasil (PCdoB-SP), se manifestou:

Apoiamos a proposta na medida em que temos a dimensão do seu significado histórico. Poderíamos aqui adotar posição contrária, se levássemos em conta circunstancialmente as limitações e o caráter restritivo do projeto.

[...]

É evidente que para ter o alcance maior no seu sentido de justiça tal projeto deveria ser estendido a todas as vítimas da repressão do regime de violência [...]. As restrições evidenciam as limitações das conquistas e do amadurecimento democrático em nosso País. Demonstra também a resistência das forças reacionárias e conservadoras que não desejam o reencontro definitivo da Nação brasileira com os seus filhos, barbaramente

tombados na resistência contra um regime de ódio e de violência. (BRASIL, 1995a, p. 22.022)

A fala dos deputados, apesar das divergências, apontava para o encaminhamento e a aprovação do projeto de lei. Vale destacar que as divergências dos deputados em relação à legislação estavam de acordo com as determinações do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. Desde o Tribunal de Nuremberg, após a Segunda Guerra Mundial, está previsto no sistema interamericano que os envolvidos em violações de direitos humanos devem ser responsabilizados pelos atos (PAYNE, ABRÃO e TORELLY, 2011, p. 22). Além disso, é importante destacar nesse cenário o direito à verdade e à justiça, o que determina que haja investigação, julgamento e punição dos responsáveis pelas violações de direitos (CERVI, 2012, p. 68).

Favorável à forma como o projeto foi apresentado, Arthur Virgílio, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB-AM), argumentou que se tratava do que era viável para a conjuntura da época:

[...] o Governo avançou tudo que lhe foi possível, avançou ao máximo com o dedo pessoal do Presidente da República, que fez incluir no Projeto de Lei a referência aos mortos em delegacias ou assemelhados, pensando em Wladimir Herzog, em Rubens Paiva [...]. Fizemos o projeto dentro da condição do que é ser Governo, o projeto mais avançado, mais abrangente e que revela a nossa preocupação com a reparação que já tardava.

[...]

Pessoalmente, eu queria muito mais [...]. Mas temos absoluta convicção de que fizemos o máximo [...]. Sabemos que foi andado tudo que podia andar, foi feito tudo que deu para fazer. No momento é isso. (BRASIL, 1995a, p. 22.030)

Outro deputado a criticar a delimitação do projeto, embora por outro viés, foi Agnaldo Timóteo, do Partido Progressista Reformador (PPR-RJ). Naquela oportunidade, ele alegou que não se manifestava contra o projeto de lei, mas contra seu caráter unilateral. O deputado defendia que a legislação fosse estendida

[...] aos chefes de família assassinados pelas costas os mesmos direitos; [...] aos gerentes de bancos assassinados em assaltos [...], a soldados ingênuos que prestavam serviço à Pátria e que foram dizimados [...].

[...] àqueles que tenham sido vítimas do terrorismo criminoso e assassino – nem sei se existe terrorismo que não seja criminoso –, terrorismo violentíssimo, que vitimou brasileiros, filhos e netos de brasileiros, os mesmos direitos daqueles que se consideram donos da verdade. (BRASIL, 1995a, p. 22.023)

Há, em sua fala, uma clara equiparação entre a violência praticada pelos militares e pela esquerda armada: a “teoria dos dois demônios”. Segundo essa teoria, todos seriam responsáveis

pela violência do período e, por isso, a Lei de Anistia estabeleceu esquecimento recíproco por meio do silêncio. Assim, não haveria *vítimas*, mas *criminosos*. A partir do Projeto de Lei nº 865/1995, que estabeleceu os mortos e desaparecidos da ditadura, Timóteo entendia também ser necessário trazer à tona aqueles que morreram em função da violência dos que fizeram oposição ao regime.

Ao todo, foram apresentadas nove emendas. Entre elas, constava o acréscimo da expressão “ou em quaisquer outras circunstâncias em decorrência da ação de agentes a serviço do Estado” (BRASIL, 1995c) ao artigo 4º, que previa a criação de uma comissão especial para o reconhecimento de pessoas que

[...] por terem participado, ou por terem sido acusadas de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, tenham falecido, por causas não naturais, em dependências policiais ou assemelhadas. (BRASIL, 1995c)

A essa alteração Nilmário Miranda acrescentou que pessoas reconhecidamente mortas pela ditadura estavam fora da lista, como o estudante Edson Luís de Lima Souto. Conforme argumentou, “ele está fora deste projeto, porque não foi morto em dependência policial. Mas no Calabouço” (BRASIL, 1995b, 22.038). Com a exclusão do estudante, a imagem dos *atingidos* pela ditadura ia sendo construída pelos governantes brasileiros, que consideravam apenas aqueles mortos sob a sua responsabilidade. Apesar da crítica do parlamentar, a emenda foi rejeitada: 245 votos contra 191.

Outras emendas propostas por Nilmário versavam sobre a importância de esclarecer as circunstâncias em que ocorreram *mortes e desaparecimentos* e de que o ônus da prova fosse dividido entre a família da *vítima* e o *estado*, visto que algumas famílias poderiam não ter elementos suficientes para alcançar o reconhecimento do ente como *morto* ou *desaparecido*. Nas palavras do deputado, eram emendas consensuais. No entanto todas as propostas foram negadas, sendo aceita apenas a emenda de redação contendo a correção dos dados dos *desaparecidos* citados no anexo I do projeto de lei.

O documento foi assinado por Fernando Henrique Cardoso na presença do chefe da Casa Militar, o general Alberto Mendes Cardoso. Também participaram da solenidade o ministro da Justiça, Nelson Jobim, o chefe da Casa Civil, Clóvis Carvalho, e uma convidada especial do próprio presidente, Eunice Paiva, viúva do ex-deputado Rubens Paiva. A participação de Eunice teve peso simbólico importante. A não definição de sua condição de casada ou viúva representou a situação de muitos brasileiros que perderam seus companheiros. A partir da lei, esse quadro seria alterado, e ela teria sua posição de viúva reconhecida legalmente.

O texto da referida lei, no artigo 1º, reconheceu como *mortos* todos aqueles que participaram ou foram acusados de envolvimento em atividades políticas “no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e que, por este motivo, tenham sido detidas por agentes públicos, achando-se, desde então, desaparecidas, sem que delas haja notícias” (BRASIL, 1995a). O marco temporal considerado pela legislação foi setembro de 1961, visto que àquela época já ocorrera a ruptura da constitucionalidade brasileira, quando tentaram impedir a posse de João Goulart na Presidência da República, diante da renúncia de Jânio Quadros, fato que instaurou um regime parlamentar no país.

Desde a elaboração do projeto de lei, Jobim anunciou que a intenção do presidente era vetar qualquer iniciativa de revisão da Lei de Anistia (MEZAROBBA, 2007, p. 59). A legislação corroborou essa perspectiva em seu artigo 2º, ao determinar que os efeitos seriam orientados pelo “princípio de reconciliação e de pacificação nacional” (BRASIL, 1995a), estabelecidos pela lei de 1979.

A Lei nº 9.140 apresentou um anexo com 136 nomes de pessoas reconhecidas como mortas no período. A partir desses nomes, os *familiares* poderiam requerer o atestado de óbito. Para que novos nomes pudessem ser incluídos posteriormente, foi criada a CEMDP<sup>9</sup>, que, funcionando ao lado do Ministério da Justiça, teria a atribuição de reconhecer o desaparecimento de pessoas não mencionadas no anexo I da lei; reconhecer a morte daqueles que vieram a óbito em função de sua militância política entre setembro de 1961 e agosto de 1979; localizar os corpos dos *desaparecidos*, em caso de existência de indícios; e emitir um parecer a respeito das indenizações que surgiram a partir da lei.

As indenizações seriam pagas na seguinte ordem: ao cônjuge, ao companheiro ou companheira – pagamentos definidos pela Lei nº 8.971/1994 –, aos descendentes, aos ascendentes e aos colaterais até o quarto grau. Visando à reparação, as indenizações teriam o valor de R\$ 3 mil, multiplicado pelo número de anos de expectativa de vida, conforme consta no anexo II da lei. O valor, no entanto, não poderia ser inferior a R\$ 100 mil.

Em janeiro de 1996, a CEMDP foi estabelecida. Para exercer sua função, foram escolhidos pelo presidente da República como membros Suzana Keniger Lisboa, da Comissão

---

9 A CEMDP deveria contar com sete membros escolhidos pela Presidência da República. Quatro deles deveriam sair da Comissão de Direitos Humanos da Câmara dos Deputados, ter vínculos com familiares de mortos e desaparecidos incluídos no anexo, ser membro do Ministério Público Federal e integrante das Forças Armadas. Funcionários públicos poderiam assessorar a comissão, e as Secretarias de Justiça dos estados poderiam auxiliá-la. Instalada a CEMDP, seus trabalhos voltariam à localização dos restos mortais dos desaparecidos, podendo, para isso: solicitar documentos de qualquer órgão público, realizar perícias, colaborar com testemunhas e servir de intermediária diante do Ministério das Relações Exteriores, para obter informações junto a governos e entidades estrangeiras.

Nacional de Familiares; o general Oswaldo Pereira Gomes, representante das Forças Armadas; Paulo Gonet Branco, do Ministério Público Federal; João Grandino Rodas, representante do Itamaraty; o deputado Nilmário Miranda, da CDHM da Câmara Federal; e, por fim, Eunice Paiva, que em abril de 1996 foi substituída pelo advogado Luís Francisco da Silva Carvalho Filho. Para presidir a comissão, foi escolhido o jurista Miguel Reale Júnior.

Os *familiares*, ex-presos políticos, juristas, as entidades e os defensores dos direitos humanos não estavam satisfeitos com a forma como a questão foi tratada pela legislação. Para eles, a lei precisava ser mais ampla, além de propiciar uma investigação profunda das circunstâncias das mortes. Precisava possibilitar a identificação dos responsáveis por sequestros, torturas e mortes e, posteriormente, levar essas questões à Justiça e divulgá-las para a sociedade.

Outro problema para os críticos foi o período de abrangência da lei. Eles defendiam que o prazo não terminasse em 1979, estendendo-se até o fim da ditadura. Além desse ponto, criticavam o fato de o ônus da prova ser de responsabilidade dos parentes, que afirmavam que a Lei de Anistia funcionava como um mecanismo limitador para as investigações. Em âmbito institucional, Nilmário Miranda argumentou que se tratava de uma legislação indenizatória, que precisaria ser aprimorada (BAUER, 2011). José Gregori, responsável pela elaboração da lei, reagia às críticas. Em sua concepção, a Lei nº 9.140 era precisa, e não frouxa ou aberta a situações. Além disso, Gregori considerou que era justo que os herdeiros provassem sua condição para efeito das indenizações (MEZAROBBA, 2007, p. 71).

Embora não tenha determinado a data e o local das mortes, a Lei nº 9.140 acrescentaria no item *causa mortis* uma referência à Lei dos Desaparecidos Políticos do Brasil. Com essa prerrogativa, alguns familiares se sentiram contemplados, visto que houve a possibilidade de reconhecer a morte de parentes. À medida que ocorreu o reconhecimento do *desaparecido* como morto, o que antes era uma *morte inconclusiva* (CATELA, 2001, p. 212) tornou-se finalmente uma morte oficial. Entretanto, muitos *familiares* se recusaram a aceitar essa medida, uma vez que ela não esclarecia as causas da morte (AZEVEDO, 2016, p. 85). A existência da lei e os atestados emitidos a partir dela permitiram a contabilização dos mortos, de modo que papéis e carimbos também permitiram a autenticação da morte. Burocraticamente, isso dava conta da questão para as instâncias estatais, mas nitidamente não era suficiente para os *familiares*.

O estabelecimento da morte coletiva foi entendido como uma forma de “enterrar os casos, sem enterrar os mortos” (AZEVEDO, 2016, p. 88). A crítica dos *familiares* se apresentava em consonância com o debate sobre os direitos humanos no direito internacional, que divergia do tratamento dado pelo país à questão da reparação àqueles que sofreram violações da ditadura. Se em âmbito internacional o direito à verdade é um elemento fundamental para a reparação

das *vítimas*, no Brasil percebe-se uma espécie de *nacionalização dos direitos humanos*, na medida em que buscou uma adaptação desse direito à realidade nacional – a legislação tratou da reparação, mas sem acesso à verdade. Como signatário dos órgãos internacionais de direitos humanos, o país deveria garantir o acesso à verdade àqueles que sofreram violência.

O que então impedia que o Brasil se adequasse aos acordos internacionais? A forma como ocorreu a transição da ditadura para a democracia pode explicar. Não houve grandes rupturas na transição brasileira, resultado da conciliação de interesses entre as elites do país, tanto militares quanto civis (TELES, 2015, p. 193). A “ideologia da reconciliação” desenhou um modelo de transição em que os governos civis se conciliaram com setores da ditadura ao não investir na investigação e no esclarecimento dos crimes. O passado foi deixado no passado, sem que resultasse na abordagem de questões presentes e futuras.

## **OS ANOS 1990 E OUTRAS MEDIDAS VOLTADAS À TEMÁTICA DOS DIREITOS HUMANOS**

Ao mesmo tempo que a legislação era preparada e aprovada, o Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH) também era debatido. A ideia de PNDHs surgiu na Conferência Mundial sobre Direitos Humanos, em Viena, no ano de 1993. Na ocasião, foi recomendada a elaboração de programas aos países presentes cujo propósito era promover e proteger os direitos humanos como programa de governo. Nessa proposta, os direitos humanos não eram apenas os direitos civis e políticos, mas também os econômicos, sociais, culturais e coletivos – uma grande novidade para a história do Brasil. Em 1996, o governo de Fernando Henrique Cardoso lançou o PNDH, primeiro documento do tipo na América Latina e terceiro no mundo (PINHEIRO, MESQUITA e NETO, 1997, p. 117). Para que o programa fosse colocado em prática, o ex-presidente criou a Secretaria Nacional de Direitos Humanos (SNDH), vinculada ao Ministério da Justiça.

O documento reconhecia os direitos de crianças e adolescentes, das mulheres, da população negra, dos povos indígenas, dos estrangeiros, dos refugiados/migrantes brasileiros, de grupos da terceira idade e portadores de deficiência. O foco do PNDH recaiu sobre o combate às injustiças, ao arbítrio e à impunidade daqueles encarregados de aplicar as leis. Os resultados puderam ser vistos no âmbito da segurança pública, com a transferência de julgamentos da Justiça Militar para a Justiça Comum, nos casos de policiais militares acusados de crimes contra

a vida, de tipificação do crime de tortura e criminalização do porte ilegal de armas, entre outros.

No mesmo ano em que a Lei nº 9.140 seria estabelecida, os familiares dos guerrilheiros do Araguaia<sup>10</sup> – representados pelo Centro pela Justiça e o Direito Internacional (Cejud), tendo como copeticionários o GTNM/RJ e a Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos de São Paulo – entraram com uma ação na Comissão Interamericana de Direitos Humanos<sup>11</sup> da Organização dos Estados Americanos (OEA)<sup>12</sup> contra a União. Uma ação civil corria na Justiça Federal desde 1982, cobrando esclarecimentos a respeito do paradeiro e das circunstâncias do desaparecimento, bem como da localização dos corpos, para que fossem entregues aos parentes. Contudo, em virtude da lentidão do processo, os *familiares* entraram com uma ação em âmbito internacional em 1995, exigindo que o *estado* fornecesse informações sobre os restos mortais e a circunstância da morte dos desaparecidos na guerrilha.<sup>13</sup>

## **SOBRE OS MORTOS E DESAPARECIDOS DA LEI Nº 9.140/1995**

Estabelecida a Lei nº 9.140, ficou a questão: quem foram os *mortos e desaparecidos* da ditadura naquela ocasião? Por que uns estiveram inseridos nessa definição enquanto outros ficaram de fora?

Conforme demonstrado, os movimentos dos *familiares* ao lado de grupos e órgãos

10 No decorrer de 1966, os membros do PCdoB organizaram um grupo de resistência à ditadura e escolheram a região próxima ao rio Araguaia, no sul do Pará, para abrigá-lo. A estimativa é de que, até abril de 1972, o grupo contava com 90 membros, entre eles “militantes” e camponeses da própria região. A maior parte dos integrantes vinha da classe média e do movimento estudantil, obrigados a abandonar o curso em função da perseguição ou recém-formados. Diversas operações confidenciais foram realizadas pelas Forças Armadas brasileiras na região entre os anos de 1972 e 1975, com o objetivo de erradicar o movimento de resistência (KRSTICEVIC e AFFONSO, 2011).

11 A comissão é um órgão responsável pela promoção e garantia de direitos humanos no continente americano. Criada em 1959, a CIDH faz parte do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos e tem como pilares de seu funcionamento o Sistema de Petição Individual, o monitoramento da situação dos direitos humanos nos Estados-membros, e a atenção a linhas temáticas prioritárias. Com esse trabalho, a comissão visa a dar atenção a grupos historicamente submetidos à discriminação.

12 A OEA é uma organização criada pelos Estados americanos na intenção de manter a paz e a justiça e promover sua solidariedade entre os Estados-membros.

13 O trâmite do caso na Comissão Interamericana de Direitos Humanos levou 13 anos, resultando na responsabilização da União pelas violações de direito ocorridas na região do Araguaia. Diante da não implementação das recomendações, o caso foi levado até a Corte Interamericana de Direitos Humanos, onde em 2010 ficou estabelecido que o país deveria criar uma comissão da verdade capaz de cumprir com as prerrogativas internacionais. Tal fato foi uma das balizas para o estabelecimento da Comissão Nacional da Verdade.

internacionais defensores de direitos humanos lutavam pelos *atingidos* desde a época da ditadura. Após a redemocratização, memória e reparação seriam tratadas oficialmente apenas em meados da década de 1990. Foi com a sanção da lei que a temática dos *mortos e desaparecidos* da ditadura foi inserida no campo burocrático, o que fez com que os sentidos para eles fossem construídos e disputados pelas diversas gestões que compõem o Executivo e o Legislativo brasileiro. Se antes a questão se incluía num âmbito mais íntimo e sentimental e/ou político e militante, a representação do próprio *estado* foi acrescentada, passando a se organizar por meio de leis e posicionamentos oficiais (CATELA, 2001, p. 250). Com a lei de 1995, os múltiplos sentidos foram incorporados pelo *estado*, e as categorias *morto* e *desaparecido* se tornaram indissociáveis, de modo que todos os *desaparecidos* foram considerados *mortos*.

No lugar de uma instituição capaz de gerir e gestar (LIMA, 2002), o *estado* incorporou parte da demanda dos *familiares* utilizando o dossiê elaborado por eles para estabelecer os critérios que demarcariam suas próprias *vítimas* da ditadura. Dos 152 nomes que constavam no dossiê, 136 foram reconhecidos oficialmente, sendo excluídos os brasileiros que desapareceram no exterior (Argentina, Chile e Bolívia) e três pessoas que das quais constavam apenas os codinomes. Eram eles Antônio Alfaiate (PCdoB), Joaquinção e Pedro Carretel, ambos camponeses, conforme consta no documento. Ao firmar essas determinações – selecionando uns e retirando outros –, a lei forjou um grupo específico de *vítimas* da ditadura, ainda que não fossem nomeados legalmente dessa forma. Dentre os selecionados, a maioria era homens, sendo listadas apenas 17 mulheres. No que se refere à faixa etária, aproximadamente 47% eram jovens com idade entre 21 e 29 anos.

Dos selecionados pela lei, apenas quatro estrangeiros (três argentinos e um italiano) foram incluídos na relação apresentada. Destaco, ainda, que a maioria dos nomes (125) desapareceram entre 1969 e 1974, durante os *anos de chumbo* da ditadura.

Embora a lei tenha apresentado a listagem dos *mortos e desaparecidos*, não apresentou o perfil mais expandido deles. Como foram retiradas do dossiê, porém, é possível analisar o critério adotado pela legislação para determinar o perfil dos *atingidos* a partir desse documento em especial. Salta aos olhos o fato de que 59 dos nomes atuaram na Guerrilha do Araguaia. Outro aspecto relevante diz respeito à organização política desses *atingidos*. A maioria estava envolvida oficialmente em alguma organização política – um total de 130, de fato. Entre essas pessoas, 63 eram membros do PCdoB, partido responsável pela articulação da guerrilha na região do Araguaia.

Vale destacar que esses dados, a partir do dossiê, não se tornam absolutos, pois não é possível identificar a organização política de alguns deles. Quanto à profissão, a maior parte dos

*mortos e desaparecidos* era estudante. Outros tipos de profissionais se destacam, como advogados e operários.

A Lei nº 9.140 adota um critério bastante específico – e diria até mesmo excludente. Os *atingidos* pela ditadura expressos na legislação são sobretudo homens jovens, estudantes universitários, guerrilheiros e brancos. A lei acabou produzindo uma perspectiva hegemônica a respeito da ditadura, em que o regime se dirigiu com violência àqueles que estavam subvertendo a ordem, sem que a sociedade brasileira como um todo tivesse sido atingida por essa violência.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde a Lei de Anistia gestada durante a ditadura, o *estado*, seus atores políticos e *familiares* atuam de modo a dar significado a essas experiências de violência e atribuir um sentido àqueles que a sofreram. A década de 1990 é um marco nesse sentido. O Brasil procurou incorporar a temática dos direitos humanos em suas políticas, estimulando o debate, criando órgãos de governo e dispositivos legais capazes de lidar com a questão. A Lei nº 9.140/1995 está inserida nessa lógica.

A pressão exercida sobretudo pelos *familiares de mortos e desaparecidos* da ditadura fez com que uma posição oficial a respeito do assunto fosse necessária. O tema foi levado ao Congresso durante o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) para que fosse debatido um projeto de lei que permitisse o reconhecimento das mortes e a reparação aos *familiares*. Por meio da lei, 136 pessoas foram consideradas mortas entre 1961 e 1979. As mortes que ocorreram em confronto ou no exílio, por exemplo, foram desconsideradas. Além disso, foi necessário que as famílias reivindicassem a condição de *morto* de seus entes sem que o *Estado brasileiro* tivesse a responsabilidade de buscar essas informações, apenas julgá-las a partir das provas dos próprios *familiares*.

Aqueles que foram *atingidos* pela ditadura ficaram restritos a um grupo seletivo, sendo em sua maioria homens, jovens, estudantes, membros de organizações políticas de oposição ao regime etc. O *estado*, dessa forma, produziu um sentido específico aos que sofreram na ditadura, incorporando alguns elementos trazidos pelos *familiares*, mas não todos. Essas ausências fizeram com que eles seguissem pressionando por respostas.

Por fim, cabe destacar que o reconhecimento dos *mortos e desaparecidos* foi uma inovação no que se refere à memória da ditadura no país. Se com a Lei de Anistia essas histórias

foram silenciadas, o novo cenário político a partir da Constituição de 1988 permitiu que a violência da ditadura fosse reconhecida e, posteriormente, com a Lei nº 9.140, parte das mortes e desaparecimentos perpetrados pelo regime fosse oficializada.

## REFERÊNCIAS

1. ARAÚJO, Maria do Amparo Almeida *et al.* **Dossiê dos “mortos e desaparecidos” políticos a partir de 1964**. Recife: Companhia Editora de Pernambuco, 1995.
2. ARQUIDIOCESE DE SÃO PAULO. **Brasil: nunca mais**. Petrópolis: Vozes, 1985.
3. AZEVEDO, Desirée de Lemos. **“A única luta que se perde é aquela que se abandona”**: etnografia entre “familiares” de “mortos e desaparecidos” políticos no Brasil. 2016. Tese (Doutorado em 2016) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.
4. BARRERO JUNIOR, Roger Camacho. Lágrimas que vertem do solo: lutos e supressões nas disputas da memória em torno de mais uma vala sul-americana (Bairro de Perus, São Paulo, 1990-1993). **Aedos**, Porto Alegre, v. 9, n. 21, p. 132-154, dez. 2017.
5. BAUER, Caroline Silveira. **Um estudo comparativo das práticas de desaparecimento nas ditaduras civil-militares argentina e brasileira e a elaboração de políticas de memória em ambos os países**. 2011. Tese (Doutorado em História) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.
6. BECKER, Howard. **Outsiders: estudos de sociologia do desvio**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.
7. BOURDIEU, P. **Razões práticas: sobre a teoria da ação**. 9. ed. Campinas: Papiрус, 1996.
8. BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
9. BRASIL. Lei nº 9.455, de 7 de abril de 1997. Define os crimes de tortura e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: 08 de abril de 1997, p. 6742. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9455.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9455.htm). Acesso em: 15 nov. 2020.
10. BRASIL. Lei nº 8.971, de 29 de dezembro de 1994. **Diário Oficial da União**: 29 de dezembro de 1994, p. 21041, Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8971.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8971.htm). Acesso em: 19 jul. 22.
12. BRASIL. Lei nº 9.140, de 4 de dezembro de 1995. Reconhece como mortas pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 2 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: 05 de dezembro de 1995a, p. 19985. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L9140.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9140.htm). Acesso em: 19 jul. 22.
13. BRASIL. Câmara dos Deputados. Sessão: 137. Diário do Congresso Nacional, Brasília, DF, ano L, n. 142, p. 21881, 14 set. 1995b. Disponível em: <http://imagem.camara.gov>.

- br/Imagem/d/pdf/DCD14SET1995.pdf#page=. Acesso em: 13 ago. 2018.
14. BRASIL. Câmara dos Deputados. **Projeto de Lei nº 869/1995**. Dispõe sobre o reconhecimento como mortas de pessoas desaparecidas em razão de participação, ou acusação de participação, em atividades políticas, no período de 02 de setembro de 1961 a 15 de agosto de 1979, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: 29 de agosto de 1995c, p. 20593. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=183709>. Acesso em: 19 jul. 22.
  15. CARLOS, Juliana de Oliveira. A anistia e a luta pelos direitos humanos no Brasil. **Cad. AEL**, Campinas, v.13, n. 24/25, p. 173-204, 2008.
  16. CATELA, Ludmila. Desaparecidos e direitos humanos. Entre um drama nacional e um dilema universal. *In*: NOVAES, Regina Reyes; LIMA, Roberto Kant de (Org.). **Antropologia e direitos humanos**. Niterói: EdUFF, 2001. p. 203-266.
  17. CAVALLARO, James Louis. Não é presente – é dever. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 10 jul. 1995. Brasil, p. 3.
  18. CERVI, Jacson Roberto. O dano e o dever de reparação do Estado por crimes de lesa-humanidade cometidos no período da ditadura militar. *In*: LEAL, Rogério Gesta (org.). **Verdade, memória e justiça: um debate necessário**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2012. p. 59-79.
  19. COSTA, Maxmiler Campos da; GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf; COSTA, Máira Pereira. Política de direitos humanos e estrutura institucional no Brasil: vinte anos de avanços e retrocessos. *In*: Congresso Latinoamericano de Ciência Política: democracias em recessão?, 9., 2017, Montevidéu. **Anais [...]**. Montevidéu: 9 Congresso da ALACIP, 2017. p. 1-20.
  20. DAL PIVA, Juliana. Após 27 anos, comissão de “mortos e desaparecidos” identifica ossada da Vala. **O Globo**, Rio de Janeiro, 20 fev. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/apos-27-anos-comissao-de-mortos-desaparecidos-identifica-ossada-da-vala-de-perus-em-sp-22414116>. Acesso em: 13 ago. de 2018.
  21. ENTIDADES vão fiscalizar o IML, diz governo. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 8 set. de 1990. Caderno A, p. 9. Disponível em: <https://bit.ly/3J71Qu5>. Acesso em: 08 ago. 2018.
  22. EXÉRCITO não vai investigar o caso. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 8 set. 1990. Política/Exterior, p. A9. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=11080&anchor=4059426&origem=busca&pd=9250541a72448a2568bee5b3030835af>. Acesso em: 15 nov. 2020.
  23. FICO, Carlos. A negociação parlamentar da anistia de 1979 e o chamado “perdão aos torturadores”. **Revista Anistia Política e Justiça de Transição**, Brasília, v. 4, p. 318-333, jul./dez. 2010.
  24. IML - INSTITUTO MÉDICO LEGAL. **Programa Lugares da Memória**. São Paulo: Memorial da Resistência de São Paulo, 2015.
  25. KRSTICEVIC, Viviana; AFFONSO, Beatriz. A dívida histórica e o Caso Guerrilha do Araguaia na Corte Interamericana de Direitos Humanos impulsionando o direito à verdade e à justiça no Brasil. *In*: PAYNE, Leigh; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo (org.). **A anistia na era da responsabilização: o Brasil em perspectiva internacional e comparada**. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Oxford: Oxford University, Latin America Centre, 2011. p. 344-390.
  26. LEI de desaparecidos tem data. **Jornal do Brasil**, Rio de Janeiro, p. 5, 23

- ago. 1995. Disponível em: [http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015\\_11&pasta=ano%20199&pesq=%22equil%C3%ADbrio%20e%20encerram%20esse%20per%C3%ADodo%22&pagfis=148819](http://memoria.bn.br/DocReader/docreader.aspx?bib=030015_11&pasta=ano%20199&pesq=%22equil%C3%ADbrio%20e%20encerram%20esse%20per%C3%ADodo%22&pagfis=148819). Acesso em: 15 nov. 2020.
27. LEMOS, Renato. Anistia e crise política no Brasil pós-1964. **Topoi**, Rio de Janeiro, p. 287-313, dez. 2002.
28. LÍDERES de FHC duvidam de base governista no Congresso. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 9 mar. 1995. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1995/3/09/brasil/4.html>. Acesso em: 22 out. 2018.
29. LIMA, Antônio Carlos de Souza (org.). **Gestar e gerir**: estudos para uma antropologia da administração pública no Brasil. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 2002.
30. MEZAROBBA, Glenda. **O preço do esquecimento**: as reparações pagas às vítimas do regime militar (uma comparação entre Brasil, Argentina e Chile). 2007. Tese (Doutorado em 2007) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.
31. NADAI, Larissa. **Entre pedaços, corpos, técnicas e vestígios**: o Instituto Médico Legal e suas tramas. 2018. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2018.
32. PAYNE, Leigh; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo. Anistia na Era da Responsabilização: contexto global, comparativo e introdução ao caso brasileiro. In: PAYNE, Leigh; ABRÃO, Paulo; TORELLY, Marcelo (org.). **A anistia na era da responsabilização**: o Brasil em perspectiva internacional e comparada. Brasília: Ministério da Justiça, Comissão de Anistia; Oxford: Oxford University, Latin America Centre, 2011. p. 18-31.
33. PINHEIRO, Paulo Sérgio; MESQUITA NETO, Paulo de. Programa Nacional de Direitos Humanos, avaliação do primeiro ano e perspectivas. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 11, n. 30, p. 117-134, 1997.
34. PORTELLI, Alessandro. O massacre de Civittella Val di Chiana (Toscana, 29 de junho de 1944): mito e política, luto e senso comum. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; AMADO, Janaína. (org.). **Usos e abusos da história oral**. 1996. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2001. p. 103-130.
35. QUÉRCIA afasta diretos do IML da investigação sobre tortura. **Folha de S. Paulo**, São Paulo, 11 set. 1990. Caderno A, p. 4. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?anchor=4061909&pd=71ebc87ac97e0bce87480267a0ed8bd2>. Acesso em: 13 ago. 2018.
36. SOUZA, Carlos Alberto de. Dirigente mundial da Anistia critica Fernando Henrique Cardoso. **Folha de S. Paulo**, 12 abr. 1995. Disponível em: <https://acervo.folha.com.br/leitor.do?numero=12756&anchor=557444&origem=busca&pd=f2b77d9b41fe-f923130ec3327e4d21a6>. Acesso em: 22 jul. 2018.
37. TELES, Janaína de Almeida. Ditadura e repressão: locais de recordação e memória social na cidade de São Paulo. **Lua Nova**, São Paulo, v. 96, p. 191-220, 2015.
38. TURNER, Victor. **O processo ritual**: estrutura e antiestrutura. Petrópolis: Vozes, 1974.

*Livia Salgado*

Professora da Educação Básica no Sistema Elite de Ensino e Colégio e Curso PeC. Doutora em História pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (2020) e Mestre em Ciências Sociais pela mesma instituição (2015). ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3651-3903>. E-mail: [liviabsalgado@hotmail.com](mailto:liviabsalgado@hotmail.com)