



# O BRASIL E O DESAPARECIMENTO FORÇADO DE PESSOAS

Camila Akemi Perruso<sup>1</sup>

## RESUMO

O presente artigo visa analisar a incorporação no ordenamento brasileiro dos tratados de direitos humanos referentes ao desaparecimento forçado de pessoas. Para tanto, compreende a construção desse fenômeno no direito internacional dos direitos humanos, e analisa a situação do ordenamento jurídico brasileiro face ao desaparecimento. Verifica-se que o Estado brasileiro começa a discutir internamente sua herança do período ditatorial, mas ainda não cumpre as determinações estabelecidas pelo direito internacional dos direitos humanos relativas à questão em análise, bem como se adequa lentamente no quadro desse ramo do direito internacional público.

## Palavras-chave

Desaparecimento forçado de pessoas. Direito internacional dos direitos humanos. Estado brasileiro. Ditadura.

## ABSTRACT

This article aims to analyse the incorporation in the Brazilian legal system of the human rights treaties concerning to the enforced disappearance of persons. For this purpose, includes the construction of this phenomenon in the international human rights law, and considers this question in the national legal system. It appears that the Brazilian state has begun to discuss internally their inheritance of the period dictatorial, but still does not meet the provisions set forth by international human rights law concerning the subject, as well as it develops slowly under this branch of international public law.

## Key-words

Enforced disappearances of persons. international human rights Law. Brazilian state. Dictatorship

*Contar é muito dificultoso. Não pelos anos que se já passaram.  
Mas pela astúcia que têm certas coisas passadas de fazer balancê,  
de se remexerem dos lugares.<sup>2</sup>*

Durante as ditaduras da América Latina assistiu-se ao desenvolvimento e à constituição de uma forma de repressão política extremamente violenta, cuja

<sup>1</sup> Mestre em Direito Internacional pela Universidade de São Paulo. Coordenadora do Departamento de Iniciação Científica do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM e pesquisadora do Instituto Norberto Bobbio – cultura, democracia e direitos humanos.

<sup>2</sup> ROSA, Guimarães. **Grande Sertão: Veredas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1978, p. 142.

prática ainda é recorrente em diversas partes do mundo. O desaparecimento forçado de pessoas é tema presente no debate político no Brasil e nos países vizinhos, em razão de provocar um suspenso na vida de seus familiares. A despeito da elaboração de algumas iniciativas visando localizar as vítimas e indenizar os familiares, o Brasil ainda não criou um escopo normativo que possa de fato contar sua história.

O desaparecimento forçado de pessoas como um fenômeno autônomo, e não apenas como um conjunto de violações de direitos humanos, vem sendo normativizado no plano do direito internacional dos direitos humanos, e a comunidade internacional tem proposto diversas ações no que se refere à erradicação de tal prática, à proteção de pessoas, à punição dos perpetradores, à localização das vítimas do passado, à reparação dos familiares e da sociedade em geral. O cenário contemporâneo do direito internacional propõe que aquele conceito clássico de soberania, em que nenhum ator poderia interferir nas ingerências dos Estados, seja rompido, situação que se clarifica com o desaparecimento forçado de pessoas, na medida em que é o próprio Estado o responsável pela grave violação de direitos humanos.

Dessa maneira, o presente artigo tem por fim discutir o paradigma do direito internacional dos direitos humanos no que se refere ao desaparecimento forçado de pessoas, e como o Brasil tem se colocado frente às determinações desse ramo do direito internacional, considerando que ele estabelece normas de *ius cogens*, que “limitam a autonomia dos Estados e tornam a soberania absoluta uma noção abstrata”<sup>3</sup>. Nessa perspectiva, serão observadas as ações desenvolvidas pelo Brasil relativas ao fenômeno do desaparecimento forçado de pessoas, bem como às vítimas e a seus familiares.

## 1. DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS E O DESAPARECIMENTO FORÇADO DE PESSOAS

O direito internacional público apresenta-se classicamente como o ramo do direito responsável por organizar a relação entre os Estados soberanos<sup>4</sup>. A criação da Organização das Nações Unidas (ONU) em 1945, e a adoção da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH) em 1948, contudo, propuseram rupturas nessa tradicional compreensão do direito internacional ao longo do século XX, lançando-o para uma perspectiva mais descentralizada de sua organicidade. Nesse sentido, o sistema jurídico internacional é um sistema essencialmente horizontal, sem hierarquias entre os Estados, embora dois fenômenos apresentem-se no contexto atual, delineando novas características desse direito, compostos pela existência de normas imperativas na ordem

<sup>3</sup> PERRONE-MOISÉS, Cláudia. **Imunidades de chefes de Estado e crimes internacionais**. Tese de Livre Docência apresentada na Faculdade de Direito da USP, 2009, p. 13.

<sup>4</sup> CANAL-FORGUES, Éric e RAMBAUD, Patrick. **Droit international public**. Paris: Éditions Flammarion, 2007, p. 14-5.

pública internacional, bem como a transferência progressiva das funções de controle das relações coletivas aos órgãos da ONU<sup>5</sup>.

Remontando os fatos ocorridos após a 2ª. Guerra Mundial, que determinaram o nascimento de uma nova ordem internacional, pautada por uma nova ética de proteção dos direitos humanos, e considerando também a proliferação desses novos direitos que foram sendo forjados ao longo da segunda metade do século XX, coloca-se em relevo o desaparecimento forçado de pessoas, violação de direitos humanos consagrados na DUDH e em outros documentos internacionais. Tal violação evidencia fragilidade dos sistemas internos quanto à proteção de direitos humanos eleitos fundamentais pela comunidade internacional, na medida em que seu desrespeito é precipuamente cometido pelos próprios Estados.

Dessa maneira, faz-se necessário compreender quais foram as mudanças ocorridas com o nascimento do direito internacional dos direitos humanos, e como a grave violação de direitos humanos realizada pelo desaparecimento forçado de pessoas reforça a importância de afirmação desse ramo do direito internacional público, além de destacar que o desenvolvimento de uma nova ordem jurídica internacional apresenta diversas inovações em termos de patamares éticos mínimos relacionais, mas sobretudo inúmeros desafios ao conceito de soberania pelos membros da comunidade internacional.

#### 1.1. Direito Internacional dos Direitos Humanos e o rompimento do Direito Internacional Clássico

Iniciou-se no período imediato pós 2ª. Guerra Mundial o processo de positivação dos direitos humanos no direito internacional, com o escopo de afastar a prepotência do poder tal como exercido pelo regime nazista. Assim, a adoção da DUDH inaugurou uma nova etapa no tema dos direitos humanos, servindo de parâmetro de inspiração e orientação no processo de desenvolvimento de toda comunidade internacional, visto que estabelece valores comuns a toda humanidade. Nesse sentido, embora a DUDH não seja formalmente um tratado internacional, ela é vinculante e obrigatória aos Estados. Na atualidade, seus dispositivos constituem normas consuetudinárias de direito internacional, e formam o corpo do *ius cogens*. Essas normas referem-se àquelas imperativas do direito internacional geral, de maneira que os Estados reconhecem-nas superiores à autonomia de vontade dos atores internacionais<sup>6</sup>.

Assim, os direitos humanos não foram e não são automaticamente protegidos apenas com sua proclamação feita pela DUDH e pela Carta da ONU, para isso foi necessário estabelecer mecanismos de proteção. Essa etapa de proliferação dos direitos ocorreu de três formas, de acordo com Bobbio<sup>7</sup>,

---

<sup>5</sup> Idem, p. 21.

<sup>6</sup> Idem, p. 443.

<sup>7</sup> BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004, p. 83.

houve um aumento na quantidade de bens considerados mercedores de tutela; a titularidade de alguns direitos foi estendida a sujeitos diversos do homem; e o homem passou a ser visto na concreticidade de cada um dos papéis que desempenha na sociedade. No primeiro processo, Bobbio ressalta a passagem dos direitos de liberdade para os direitos políticos e sociais, os quais requerem a intervenção direta do Estado. No segundo caso, a titularidade de direitos deixou de ser atribuída apenas ao ser humano individualmente, e passou a ser atribuída a outros sujeitos, família, minorias étnicas etc. O terceiro processo refere-se à especificação de grupos, o homem deixou de ser considerado genericamente e passou a ser visto especificamente, baseado em critérios legítimos de diferenciação, como sexo, idade, condições físicas etc.

Em 1966 a ONU adotou o Pacto de Direitos Civis e Políticos e o Pacto de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, desdobramento da DUDH, que teve seus princípios reescritos em forma de lei, obrigando os Estados que os ratificassem a cumprirem e garantirem os direitos estabelecidos. Nesse bojo, os direitos humanos foram considerados indivisíveis, integrados e universais, sendo que todos os direitos civis, políticos, econômicos, sociais e culturais foram entendidos como interdependentes. Nessa lógica, a DUDH foi jurisdicionalizada mediante tratados internacionais, cuja função é a de regular e aplicar os direitos humanos internacionalmente reconhecidos e estabelecer um sistema de controle para assegurar sua implementação. A formação de um sistema internacional integrado por tratados internacionais reflete a consciência ética contemporânea compartilhada pelos Estados, visando à salvaguarda de parâmetros protetivos mínimos, o chamado 'mínimo ético irreduzível'<sup>8</sup>. Assim, a DUDH somada aos dois Pactos de 1966 formam a Carta Internacional dos Direitos Humanos (*International Bill of Rights*), que inaugura o sistema global de âmbito geral de proteção dos direitos humanos.

Esta foi a primeira fase de proteção dos direitos humanos, marcada pela tônica da proteção geral da pessoa humana. Contudo, era insuficiente tratar o indivíduo de modo genérico, geral e abstrato, e percebeu-se a necessidade de conferir a determinados grupos uma proteção particular e especial, em virtude de sua vulnerabilidade. Assim, a ONU passou a criar, após a delimitação das regras gerais que servem para todos, um sistema específico de proteção aos direitos humanos, destinados a pessoas determinadas, ou em situações especiais. Por exemplo, mulheres, crianças, têm um sistema específico de proteção, pois se considera que possuem necessidades especiais, além de estarem em grupos que historicamente têm direitos violados, por isso considerados vulneráveis.

O ápice do processo de positivação dos direitos humanos ocorreu em 1993 durante a II Conferência Mundial de Direitos Humanos. A Declaração de Viena é o documento mais abrangente sobre o tema dos direitos humanos adotado pela comunidade internacional. Dentre as grandes conquistas da Declaração pode-se

---

<sup>8</sup> PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2002, pp. 307-317.

citar: a reafirmação da universalidade dos direitos humanos, o reconhecimento da legitimidade da preocupação internacional com a promoção e proteção dos direitos humanos, o reconhecimento do direito ao desenvolvimento e, o estabelecimento do princípio norteador do documento, a interdependência entre democracia, desenvolvimento e respeito aos direitos humanos.

Durante a Conferência de Viena reafirmou-se que os direitos humanos devem receber o tratamento de tema global, superando a posição de que se tratava de assunto de competência exclusiva dos Estados, e adquirem o caráter de valores fundamentais, que pautam a atuação de todos os atores internacionais, incluindo as organizações internacionais, sendo todos co-responsáveis por sua promoção. No plano horizontal, houve a preocupação de incluir a temática dos direitos humanos em todas as atividades e programas dos organismos que compõem a ONU. No plano vertical, buscou-se ressaltar a importância de incorporação dos direitos humanos no plano interno e da adoção de medidas nacionais para implementar os instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos.<sup>9</sup>

Paralelamente ao sistema global de proteção aos direitos humanos, existem os sistemas regionais, que internacionalizam os direitos humanos no âmbito das regiões da Europa, América e África, e mais recentemente vem se conformando o sistema asiático. Os sistemas global e regionais têm entre si uma relação de complementaridade. O sistema regional europeu estruturou-se a partir da Convenção Européia para a Proteção de Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (1950) e da Carta Social Européia (1961). Ele serviu de modelo para a estruturação do sistema de proteção americano, que tem a Convenção Americana de Direitos Humanos (1969) como seu documento mais importante. O sistema regional africano completa o conjunto do sistema regional, e tem como documento referência a Carta Africana de Direito dos Povos (1981). Nesse sentido, os sistemas internacional global e regional de proteção dos direitos humanos caracterizam-se pela complementaridade e subsidiariedade, além de operarem na lógica da interação com os sistemas nacionais, de acordo com o valor da primazia da pessoa humana. Assim, o direito internacional dos direitos humanos aprimora e fortalece o grau de proteção dos direitos humanos nos Estados, jamais restringindo ou delimitando.

Além do mais, a sistemática internacional de proteção permite a tutela, supervisão e monitoramento de direitos por organismos internacionais. Bobbio<sup>10</sup> classifica as atividades realizadas pelos organismos internacionais para a tutela dos direitos humanos em atividades de promoção, controle e garantia. As atividades de promoção têm visam induzir os Estados a introduzirem mecanismos específicos para a tutela dos direitos humanos em seus ordenamentos e servem também para incentivar os Estados que já os internalizaram a aprimorá-los. As atividades de controle são o conjunto de

---

<sup>9</sup> Conferir: ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e temas sociais: a década das Conferências**. Brasília: IBRI, 2001.

<sup>10</sup> BOBBIO, Norberto. Op. cit., p. 58-9.

medidas que os organismos internacionais utilizam para verificar se e como as convenções e recomendações são implementadas pelos Estados. As atividades de garantia estabelecem mecanismos de tutela internacional autônomos, capazes de substituir ou suprir aqueles estatais.

### I.II. O tratamento do desaparecimento forçado de pessoas pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos

Na perspectiva de um ramo de direito internacional público que se molda com o fim de tutelar a dignidade da pessoa humana, de limitar a atuação dos Estados e também de estimulá-los e auxiliá-los a implementar os direitos humanos em âmbito interno, uma gama de instrumentos foi desenvolvida com o objetivo de proteger pessoas contra o desaparecimento forçado. Esse fenômeno caracteriza-se por ser, de acordo com Perrone-Moisés,

Violações particularmente odiosas dos direitos humanos, os desaparecimentos forçados constituíram prática nos países latino-americanos durante as ditaduras militares. Ocorridos em larga escala nos anos 60 na Guatemala, deram origem à utilização do termo “desaparecidos” pelas famílias das vítimas que foram seqüestradas, presas, torturadas e muitas vezes mortas, sem que se soubesse do seu paradeiro. Colocados em um lugar onde não são mais protegidos pela lei ou pela sociedade, os “desaparecidos” acabam privados de todo e qualquer direito. Neste sentido, encontram-se naquela situação que Hannah Arendt detectara em relação às vítimas do nazismo: destituídas do “direito a ter direitos”, são postas à margem do mundo, tornando-se supérfluas e descartáveis.<sup>11</sup>

Nesse sentido, embora o desaparecimento de pessoas tenha sido uma forma da política totalitária nazista de intimidar pessoas<sup>12</sup>, é com as ditaduras na América Latina que esse instituto se caracterizará como afronta a diversos direitos humanos consagrados no arcabouço normativo internacional, e em razão disso serão desenvolvidos documentos próprios para a prevenção, proteção e punição à ocorrência do desaparecimento.

<sup>11</sup> PERRONE-MOISÉS, Cláudia. *Leis de anistia face ao Direito Internacional: “desaparecimentos” e “direito à verdade”*. In: PIOVESAN, Flávia (org.). **Direitos humanos, globalização econômica e integração regional: desafios do direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 288.

<sup>12</sup> PERRUSO, Camila Akemi. **O desaparecimento forçado de pessoas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos – Direitos Humanos e Memória**. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010, p. 18. *Durante a Segunda Guerra Mundial outro tipo de desaparecimento de pessoas passou a ser praticado, evidenciando que essa questão ia além dos soldados desaparecidos em campos de batalha. Dessa maneira, civis, por meio da política nazista de extermínio, foram separados de suas famílias, presos arbitrariamente e mortos. Essa tática de intimidação nazista remonta, precisamente, o decreto “Noite e Neblina”, de 17 de dezembro de 1941, em que desaparecer com as pessoas era forma de deixar as vítimas e a população em geral sem saberem acerca do que poderia ocorrer com suas vidas. O conteúdo desse decreto referia-se a retirar as pessoas que ameaçavam a segurança alemã dos territórios ocupados, e encaminhá-las a Alemanha para serem executadas. Toda essa ação não podia ser visível, ou seja, aos agentes envolvidos nesses desaparecimentos era proibido oferecer informações acerca do paradeiro dessas pessoas.*

Durante as décadas de 1960 e 1970, em que ditaduras militares foram instaladas na América Latina, o desaparecimento forçado de pessoas, assim como a tortura, passou a ser política de Estado destinada a reprimir as práticas opositoras ao regime. Caracterizado pelo sequestro, detenção ilegal e arbitrária, realizado por agentes estatais ou com sua aquiescência, privação de informações de seu paradeiro, geralmente culminando na morte e ocultação dos restos mortais da pessoa, o desaparecimento forçado viola diretamente o direito à liberdade e segurança pessoal, o direito de não ser preso arbitrariamente, o direito a um julgamento justo, o direito de ser reconhecido como pessoa perante a lei, o direito a condições mínimas de tratamento na prisão e de não ser submetido a tortura e outros tratamentos cruéis e degradantes, e o direito à vida. Esses podem ser considerados o cerne dos direitos humanos violados da vítima do desaparecimento, contudo, diversos outros também o são, como o direito à vida familiar, alguns de natureza econômica, social ou cultural, de integridade da família do desaparecido<sup>13</sup>.

A primeira Resolução da Assembléia Geral da ONU 133/73 concernente ao desaparecimento forçado de pessoas data de 1978 manifestava a preocupação da comunidade internacional com a situação do desaparecimento como método de intimidação autoritária, que tomava espaço no contexto latino-americano, e relegava os familiares de desaparecidos a uma situação de suspenso e de falta de informações. Ademais, expressava a violação direta a diversos artigos da DUDH, e recomendava diversas ações por parte dos Estados onde tal violação vinha ocorrendo, no sentido de prevenir, investigar e punir a prática reiterada que se desenvolvia naquele momento.

Em 1992, a ONU adotou a Declaração sobre a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado<sup>14</sup>, primeiro instrumento específico para o tratamento da questão. A Declaração realizou o primeiro esforço de organizar toda a normativa internacional referente aos atos envolvidos ao cometimento do desaparecimento forçado de pessoas, e pela primeira vez um instrumento aponta-o como fenômeno autônomo<sup>15</sup>. Além disso, a Declaração afirma a natureza de crime contra a humanidade que tem o desaparecimento forçado, quando cometido de maneira sistemática. Nesse esteio, ela propõe que todos os atores internacionais atuem de maneira cooperativa para a erradicação dessa prática

---

<sup>13</sup> Idem, p. 19.

<sup>14</sup> Resolução AG 47/133 de 18 de dezembro de 1992. Em seu preâmbulo a Declaração assim define o desaparecimento forçado de pessoas: *Profundamente preocupada com o fato de que, em vários países, muitas vezes de maneira persistente, ocorrem desaparecimentos forçados, isto é, detenção, prisão ou traslado de pessoas contra a sua vontade, ou privação da liberdade dessas pessoas por alguma outra forma, praticada por agentes governamentais de qualquer setor ou nível, por grupos organizados ou por particulares atuando em nome do governo ou com seu apoio direto ou indireto, com sua autorização ou com seu consentimento, e que se neguem a revelar o destino ou o paradeiro dessas pessoas ou a reconhecer que elas estão privadas da liberdade, subtraindo-as, assim, da proteção da lei.*

<sup>15</sup> ROJAS, Manuel Hinojo. *Al hilo de la Declaración de 1992 de La Asamblea General de Naciones Unidas sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.* In **Anuario de Derecho Internacional**, Universidad de Navarra, Pamplona, 1996, pp. 499 a 501.

do mundo, envolvendo inclusive os Estados a legislarem internamente sobre a matéria, tipificando o desaparecimento como crime, gerando responsabilidade penal e civil aos agentes. Ressalta também que os Estados devem criar mecanismos para oferecer informações concernentes ao desaparecimento aos familiares, além de empreenderem todos os esforços para a localização da vítima.

No âmbito do sistema regional da Organização dos Estados Americanos (OEA) foi adotada em 1994 a Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas<sup>16</sup>, sendo que suas definições e características vão na mesma direção da Declaração da ONU. Os trabalhos preparatórios para a elaboração de tal tratado tiveram influência das organizações de vítimas e familiares, assim como daquela Declaração, sendo que o processo de construção de ambos os instrumentos tiveram forte influência um em relação ao outro. A Convenção entrou em vigor em 1996, e o Brasil ainda não a ratificou<sup>17</sup>.

Em 1998 é adotado o Estatuto de Roma, tratado que estabelece o Tribunal Penal Internacional (TPI), tipifica e define os crimes de sua competência. O desaparecimento forçado de pessoas foi estabelecido no rol de crimes contra a humanidade, e sua definição<sup>18</sup> vai ao encontro dos outros instrumentos internacionais que tratam da matéria, enquadrando contudo, sua ocorrência na classificação de crimes contra a humanidade, como manifesto em seu art. 7º.: “cometido no quadro de um ataque, generalizado ou sistemático, contra qualquer população civil”. Dessa maneira, qualquer pessoa que for responsável pelo crime de desaparecimento forçado, obedecidos os critérios do Estatuto e a competência do TPI, poderá ser julgada por essa Corte Internacional.

Em 2006 a Assembléia Geral da ONU adotou a Convenção Internacional para Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado. Ela é dividida em duas partes, na primeira há a denominação do desaparecimento e as obrigações que os Estados-Parte devem assumir frente ao fenômeno, com atenção especial à vítima indireta, e na segunda determina a criação de um Comitê de monitoramento da implementação da Convenção nos Estados. A Convenção ainda não está em vigor, restando apenas a ratificação de um Estado<sup>19</sup>.

Como se pode depreender, o desaparecimento forçado de pessoas, em razão de sua gravidade, é objeto de diversos instrumentos, e a comunidade

<sup>16</sup> Em seu art. 2º. a Convenção assim define o desaparecimento forçado de pessoas: *Para os efeitos desta Convenção, entende-se por desaparecimento forçado a privação de liberdade de uma pessoa ou mais pessoas, seja de que forma for, praticada por agentes do Estado ou por pessoas ou grupos de pessoas que atuem com autorização, apoio ou consentimento do Estado, seguida de falta de informação ou da recusa a reconhecer a privação de liberdade ou a informar sobre o paradeiro da pessoa, impedindo assim o exercício dos recursos legais e das garantias processuais pertinentes.*

<sup>17</sup> Status de ratificação da Convenção: <http://www.cidh.oas.org/Basicos/Portugues/1.Desaparecimento.Rati.htm>. Acesso em 20 de outubro de 2010.

<sup>18</sup> Art. 7º., i) *Por desaparecimento forçado de pessoas entende-se a detenção, a prisão ou o sequestro de pessoas por um Estado ou uma organização política, ou com a autorização, o apoio ou a concordância destes, seguidos de recusa em reconhecer tal estado de privação de liberdade ou a prestar qualquer informação sobre a situação ou localização dessas pessoas, com o propósito de lhes negar a proteção da lei por um longo período de tempo.*

<sup>19</sup> [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=IV-16&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-16&chapter=4&lang=en) Acesso em 31 de outubro de 2010.

internacional tem elaborado um arcabouço normativo para sua proteção. Todavia, as diretrizes estipuladas por esses documentos ainda não estão implementadas em diversos Estados e, a despeito das medidas que vêm se formando para a erradicação dessa prática, o cometimento do desaparecimento forçado de pessoas no contexto global ainda é uma realidade<sup>20</sup>.

## 2. O DESAPARECIMENTO FORÇADO DE PESSOAS NO BRASIL

Conforme já apontado, o desaparecimento forçado de pessoas é uma prática que se desenvolveu no contexto das ditaduras da América Latina como instrumento de repressão à oposição política. Nesse contexto, o Estado brasileiro, pela Comissão de Familiares de Mortos e Desaparecidos Políticos, reconheceu o desaparecimento de cento e quarenta e sete pessoas<sup>21</sup>, no período compreendido entre 2 de setembro de 1961 a 5 de outubro de 1988, conforme estabelecido na Lei n. 9.140/95, e ampliado pela Lei n. 10.536/02. Cumpre, dessa maneira, compreender como o Brasil vem tratando da questão, especialmente no que se refere à incorporação das diretrizes e das determinações do direito internacional dos direitos humanos no direito interno.

### III.1. Iniciativas do Estado brasileiro frente ao desaparecimento forçado – leis e políticas

Durante a década de 1960, auge da Guerra Fria, da competição entre os dois blocos geopolíticos, de países capitalistas vs. socialistas; na América Latina, a crise dos mísseis em 1962 eclodiu, e a atenção dos Estados Unidos aumentava em relação ao “Brasil em perigosa efervescência político-ideológica. Sua instável democracia populista vulnerável ao comunismo soviético”<sup>22</sup>. Instaurou-se então a ditadura militar no país, que ocorreu entre 1964 a 1985. Nesse período um dos métodos de intimidação e repressão aos opositores políticos, além da tortura que no Brasil foi um instrumento bastante utilizado, foi o desaparecimento forçado. Um caso emblemático de desaparecimento cometido em larga escala no Brasil foi durante a guerrilha do Araguaia<sup>23</sup>, que compreendeu cerca de metade das denúncias de desaparecimento no país, e que até os dias atuais não se sabe do paradeiro nem dos fatos envoltos a esses casos.

Com a transição para a democracia, o Brasil editou uma lei de anistia, a Lei n.

---

<sup>20</sup> A/HRC/10/9 - Relatório do Grupo de Trabalho sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas da ONU.

<sup>21</sup> <http://www.memoriasreveladas.arquivonacional.gov.br/campanha/desaparecidos/> Acesso em 20 de outubro de 2010.

<sup>22</sup> COUTO, Ronaldo Costa. **História indiscreta da ditadura e da abertura: Brasil: 1964-1985**. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 23.

<sup>23</sup> A guerrilha do Araguaia foi uma ação organizada pelo Partido Comunista do Brasil no início da década de 1970, quando seus membros preparavam uma ação revolucionária, inspirada na Revolução Chinesa, que visava envolver os camponeses na luta contra a ditadura militar, avançar para as cidades, comendo uma revolta para derrubar o regime ditatorial. Todavia, as forças militares descobriram tal intenção e desapareceram com os guerrilheiros e com camponeses que haviam se juntado a eles, somando cerca de setenta pessoas desaparecidas entre 1972 e 1974. Para mais informações: [www.desaparecidospoliticos.org.br/pagina.php?id=36&m=15](http://www.desaparecidospoliticos.org.br/pagina.php?id=36&m=15). Acesso em 22 de outubro de 2010.

6.683/79, sob o argumento de que ela asseguraria uma mudança pacífica do regime ditatorial para o democrático. Essa lei anistiou todos os agentes envolvidos nos crimes cometidos contra e em nome da ditadura, ou seja, tanto os opositores que ainda não tivessem sido sentenciados e não estivessem cumprindo pena, bem como os militares responsáveis pela prática de crimes em nome da segurança nacional – torturas, seqüestros, execuções extrajudiciais, desaparecimentos. Para o direito internacional, contudo, crimes dessa natureza não poderiam ter sido anistiados, conforme princípios estabelecidos desde a concepção de um direito internacional dos direitos humanos<sup>24</sup>.

No período de redemocratização a situação dos crimes ocorridos durante a ditadura passou a ter mais visibilidade na cena pública, em razão especialmente da atuação das organizações da sociedade civil, e do protagonismo das vítimas e dos familiares de desaparecidos. Fatos como a descoberta e a investigação de valas comuns tiveram espaço na década de 1990, e diversas ações foram realizadas no sentido de identificarem possíveis vítimas de desaparecimento. Cumpre pontuar, contudo, que por meio de indícios de que poderiam estar enterrados restos mortais de desaparecidos, houve intenso trabalho das organizações e familiares, mas também bastante resistência das instituições para desvelar a verdade concernente aos fatos<sup>25</sup>.

Em 1995 foi sancionada a Lei n. 9.140, para o reconhecimento de pessoas mortas e desaparecidas durante o período ditatorial, e que criou a Comissão Especial de Mortos e Desaparecidos Políticos – instituída por Decreto no mesmo ano, vinculada à Secretaria de Direitos Humanos, que trata do conhecimento dos fatos, bem como fixa as indenizações relativos aos casos. A Lei n. 10.536/02 ampliou o período compreendido na primeira, e a Lei n. 10.875/04 aumentou os critérios de caracterização das mortes, englobando situações de manifestação pública, conflitos com agentes públicos e suicídio.<sup>26</sup>

A Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República lançou

<sup>24</sup> Para PERRONE-MOISÉS, *Apesar de as leis de anistia serem consideradas necessárias do ponto de vista interno pelas razões acima mencionadas, algumas perguntas vêm sendo formuladas a respeito da sua situação perante o direito internacional. Em face do direito internacional, tem validade uma lei de anistia interna? A comunidade internacional estaria sujeita a essas normas? Poderia um terceiro Estado ou um Tribunal Internacional exercer a sua jurisdição sobre crimes internacionais anistiados internamente? Os tribunais nacionais devem levar em consideração o direito internacional ao apreciar um pedido de julgamento de um crime que é objeto de lei de anistia? Os Estados teriam dever, oriundo diretamente do direito internacional, de investigar e punir graves violações de direitos humanos? Das diversas respostas dadas a essas questões, tanto pela doutrina como pelas análises de casos específicos, efetuadas por Tribunais nacionais ou por Comissões e Comitês de Direitos Humanos pertencentes a organizações internacionais, a recorrente parece ser no sentido de que a anistia interna não produziria efeitos na ordem internacional e, sendo assim, não haveria impedimento para que se desconsiderassem as leis de anistia quando a questão fosse analisada do ponto de vista do direito internacional. Já no que se refere ao dever que os Estados têm de investigar e punir graves violações de direitos humanos cometidas em regimes anteriores, verificamos que o direito internacional vem desenvolvendo uma série de mecanismos para pressionar os Estados a assumirem suas obrigações perante a comunidade internacional.* PERRONE-MOISÉS, Cláudia. *Leis de anistia face ao Direito Internacional: "desaparecimentos" e "direito à verdade"*. In: PIOVESAN, Flávia (org.). **Direitos humanos, globalização econômica e integração regional: desafios do direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2002, p. 287.

<sup>25</sup> Para mais informações acerca das valas comuns e de sua relação com desaparecidos: [www.desaparecidospoliticos.org.br/pagina.php?id=39&m=8](http://www.desaparecidospoliticos.org.br/pagina.php?id=39&m=8) Acesso em 22 de outubro de 2010.

<sup>26</sup> Conferir [www.direitoshumanos.gov.br/mortosedesap](http://www.direitoshumanos.gov.br/mortosedesap) Acesso em 22 de outubro de 2010.

o projeto Direito à Memória e à Verdade, em 2006, com o objetivo de fazer o levantamento e a divulgação dos fatos ocorridos durante o período ditatorial, para que as violações de direitos humanos não se repitam mais. Com isso, lançou um livro intitulado Direito à Memória e à Verdade, revelando as pessoas reconhecidas pela Comissão Especial que foram mortas ou desaparecidas, em uma perspectiva de não esquecer aquelas pessoas que resistiram ao regime ditatorial, e com isso perderam suas vidas. Essa iniciativa também pode ser considerada uma forma de reparação aos familiares e a toda a sociedade, na medida em que ultrapassa o cunho de indenização pecuniária que o Estado brasileiro optou ao reparar suas vítimas.

Tramita no Congresso Nacional o projeto de Lei n. 7.376/10, que institui a Comissão Nacional da Verdade, que terá por objetivos esclarecer os fatos e circunstâncias das graves violações de direitos humanos ocorridas no período ditatorial, esclarecer os desaparecimentos forçados, torturas, mortes etc, encaminhar aos órgãos públicos qualquer informação que possa auxiliar a localização dos restos dos desaparecidos, recomendar a adoção de medidas e políticas para assegurar a não-repetição de fatos, bem como colaborar para a assistência às vítimas.

### II.II. O ordenamento brasileiro face às determinações do direito internacional dos direitos humanos relativas ao tratamento do desaparecimento forçado

Conforme tratado anteriormente, o direito internacional dos direitos humanos estabelece parâmetros mínimos para as ações dos Estados, compondo normas de *ius cogens*, de modo que, do ponto de vista do direito internacional, suas determinações são obrigatórias aos Estados, independentemente dos trâmites de conformação das legislações internas. Nessa medida, não é mais possível que um Estado permaneça fora dessas regras estabelecidas por consenso no âmbito dos sistemas de proteção de direitos humanos. Assim, a despeito de o Brasil ainda não ter ratificado os instrumentos de proteção contra o desaparecimento forçado de pessoas, seu ordenamento deve estar em harmonia com o sistema internacional.

A Convenção Interamericana sobre Desaparecimento Forçado de Pessoas foi adotada em Belém, Pará, em 1994, e apesar de o Brasil ter sediado esse encontro da OEA, o tratado ainda não foi incorporado à legislação interna porque o Estado não a ratificou. Convenção Internacional para Proteção de Todas as Pessoas Contra o Desaparecimento Forçado da ONU de 2006 – que ainda aguarda uma ratificação para entrar em vigor no plano internacional –, também assinada, não foi ratificada pelo Brasil, mas já foi aprovada pelo Congresso Nacional, por meio do Decreto Legislativo n. 661/10. É importante apontar que a Convenção determina a tipificação do crime de desaparecimento forçado nas legislações internas, além de conter uma série de medidas a serem tomadas pelos Estados signatários para evitar que qualquer pessoa seja vítima de desaparecimento.

Após a ratificação do tratado pelo Brasil e sua consequente internalização, cumpre compreender qual será seu *status* – se é supraconstitucional ou

constitucional da perspectiva do direito constitucional brasileiro, já que os posicionamentos face à matéria de hierarquia das normas no ordenamento nacional não são pacíficos. De toda maneira, após a Emenda Constitucional 45/04, que criou o parágrafo 3º. ao art. 5º. da Constituição Federal, passa-se a uniformizar o entendimento de que os tratados de direitos humanos têm hierarquia de norma constitucional, fazendo com que o Brasil assumia, portanto, a obrigatoriedade de tipificar o desaparecimento como crime em sua legislação penal.

A internalização dos referidos tratados diz respeito à prevenção de futuros desaparecimentos, mas sobretudo à investigação dos fatos e identificação dos responsáveis pelos desaparecimentos ocorridos no período ditatorial, localização dos restos mortais das vítimas, implementação do direito à verdade dos familiares das vítimas e da sociedade em geral. A partir da ótica do direito internacional também seria possível perseguir criminalmente os responsáveis, na medida em que os crimes são imprescritíveis – ademais, o desaparecimento é considerado crime permanente pelos órgãos internacionais – e a lei de anistia não é considerada um óbice para tal feito<sup>27</sup>.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observa-se com este artigo a relevância do direito internacional dos direitos humanos para a proteção das pessoas em seus direitos humanos e dignidade, pois nesse caso, como se buscou demonstrar, o desaparecimento forçado faz uma ruptura na concepção clássica de que os Estados são capazes de proteger seus nacionais. Nesse sentido, a consolidação desse ramo do direito internacional tem revelado uma disposição de os Estados colocarem-se cada vez mais em relação uns aos outros, com vistas a garantir a proteção das pessoas, fim máximo dessa ordem jurídica. Assim, a legislação internacional não é imposta por algum órgão soberano aos Estados, pois o direito internacional opera na lógica da cooperação internacional. Isso significa dizer que os Estados formaram uma comunidade internacional, ao admitir que todas as suas ações são pautadas pelo respeito à dignidade humana. Assim, a consciência de que a soberania clássica dos Estados dever dar espaço a uma soberania que colabora, que constrói conjuntamente, está na ordem do dia.

Para Ferrajoli, depois do direito internacional dos direitos humanos, a soberania a que faz referência a Carta da ONU em seu art. 2º. trata-se de soberania limitada, assim como são hoje direitos supra-estatais os direitos humanos, “cuja tutela deveria ser garantida jurisdicionalmente em nível internacional justamente contra

---

<sup>27</sup> O Supremo Tribunal Federal (STF) julgou recentemente dois casos importantes para discussão da questão dos desaparecimentos. Um foi a extradição 974, requisição feita pela Argentina, em razão do desaparecimento forçado de uma pessoa de nacionalidade argentina, do major uruguaio Cordero Piacentini. Os ministros do STF julgaram pela extradição em 2009. O outro caso foi a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 153 proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB), relativa à revisão da lei de anistia. A corte decidiu pela não revisão da lei.

os Estados<sup>28</sup>. Nessa perspectiva, o desaparecimento forçado aporta exatamente esse desafio aos Estados e à comunidade internacional, pois as pessoas, por pertencem à categoria humanidade, são dotadas de dignidade por isso cidadãs universais, e devem ter seus direitos garantidos em qualquer lugar do mundo.

Dessa maneira, a despeito de o Estado brasileiro ainda não cumprir as determinações do direito internacional dos direitos humanos no que concerne à questão dos desaparecimentos forçados, aguarda-se que ele siga as diretrizes estipuladas nos tratados concernentes à questão, tão logo os ratifique. Seria um primeiro passo importante que o Estado tomaria no sentido de contar sua história e de reverenciar a memória de seus desaparecidos, ao assegurar legalmente a seus cidadãos que essa grave violação de direitos humanos não terá mais espaço em suas ações.

#### 4. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, José Augusto Lindgren. **Relações Internacionais e temas sociais: a década das Conferências**. Brasília: IBRI, 2001.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 2004.

CANAL-FORGUES, Éric e RAMBAUD, Patrick. **Droit international public**. Paris: Éditions Flammarion, 2007.

COUTO, Ronaldo Costa. **História indiscreta da ditadura e da abertura: Brasil: 1964-1985**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

PERRONE-MOISÉS, Cláudia. **Imunidades de chefes de Estado e crimes internacionais**. Tese de Livre Docência apresentada na Faculdade de Direito da USP, 2009.

\_\_\_\_\_. *Leis de anistia face ao Direito Internacional: “desaparecimentos” e “direito à verdade”*. In: PIOVESAN, Flávia (org.). **Direitos humanos, globalização econômica e integração regional: desafios do direito constitucional internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

PERRUSO, Camila Akemi. **O desaparecimento forçado de pessoas no Sistema Interamericano de Direitos Humanos – Direitos Humanos e Memória**. Dissertação de Mestrado, Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2010.

PIOVESAN, Flávia. **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. São Paulo: Max Limonad, 2002.

ROJAS, Manuel Hinojo. *Al hilo de la Declaración de 1992 de La Asamblea General de Naciones Unidas sobre la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas*. In **Anuario de Derecho Internacional**, Universidad de Navarra, Pamplona, 1996.

ROSA, Guimarães. **Grande Sertão: Veredas**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1978.

<sup>28</sup> FERRAJOLI, Luigi. **A soberania no mundo moderno**. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 43.