

CIDADANIA NA FRONTEIRA: A CONDIÇÃO DAS PESSOAS INDOCUMENTADAS NO MUNICÍPIO DE CORUMBÁ

Citizenship at the Frontier: the Condition of Persons Undocumented in the Municipality of Corumbá

Monik Schimidt ROTH*
Luiza Viera de Sá FIGUEIREDO**

Resumo: O objetivo deste estudo é analisar a legislação e as políticas públicas que envolvem pessoas na condição de indocumentadas em Corumbá-MS. Os indocumentados, por estarem nesta condição, são submetidos a limitações de acesso a direitos garantidos constitucionalmente; são juridicamente inexistentes. A análise da legislação foi realizada através de pesquisa bibliográfica; a análise das políticas públicas, através de pesquisa bibliográfica e de campo, consistente em entrevistas informais com usuários e executores da política em Corumbá. Ao final, indicam-se meios de regularização da documentação de brasileiros e estrangeiros e propõem-se soluções para melhoria da estrutura estatal de atendimento a pessoas nesta condição.

Palavras-chave: fronteira, indocumentados, estrangeiros, brasileiros, cidadania.

Abstract: The objective of this study is to analyze the legislation and the public policies that involve people in the condition of undocumented in Corumbá-MS. Undocumented immigrants, because they are in this condition, are subject to

Introdução

Uma pessoa sem documentação passa por diversas dificuldades, com acesso restrito a direitos e garantias declaradas nas Constituições, Convenções e Tratados. Com intuito de garantir o exercício da cidadania e a dignidade da pessoa humana, a Constituição Federal de 1988 elencou não só aos brasileiros, mas também a todos os estrangeiros que estiverem no território nacional, direitos fundamentais, além daqueles previstos em Convenções, Tratados e na própria Declaração Universal dos Direitos do Homem (DUDH).

No presente trabalho, aborda-se a situação das pessoas indocumentadas

* Docente na FACSUL. Mestre em estudos fronteiriços. Advogada. Graduação em direito/UNIDERP. E-mail advmoniksroth@gmail.com

** Pesquisadora convidada do grupo CADEF/UFMS - Movimento espacial de fronteira. Orientadora no programa de mestrado em estudos fronteiriços da UFMS/Campus Pantanal. Pós-doutorado em democracia e direitos humanos na faculdade de direito da universidade de Coimbra. Doutorado em ciências humanas/USP. MBA em gestão de pessoas no setor público/UGF. Especialização em teoria do estado e das relações sociais na ESMAGIS/UCDB. Especialização em gestão pública/UCDB. Graduação em direito/UFMS. Membro do conselho editorial e de pesquisa da EJUD. Formadora e tutora - ENFAM. Email luizavisa@hotmail.com

limitations of access to constitutionally guaranteed rights; are legally non-existent. The analysis of the legislation was carried out through bibliographical research; the analysis of public policies, through bibliographical and field research, consisting of informal interviews with users and policy makers in Corumbá. At the end, means of regularization of documentation of Brazilians and foreigners are indicated and solutions are proposed to improve the state structure of care for people in this condition.

Keywords: border, undocumented, foreigners, brazilian, citizenship.

no município Corumbá-MS, na fronteira Brasil-Bolívia, especificamente em relação aos estrangeiros, apátridas ou refugiados, e brasileiros sem registro de nascimento, que passam por essa região ou aí permanecem, bem como os meios necessários e disponíveis para a regularização dessa situação.

Da metodologia, destaca-se a pesquisa bibliográfica em livros, periódicos e internet; visitas a órgãos de execução da política pública existente para atendimento a essas pessoas; e entrevista informal com alguns profissionais e instituições públicas que atendem pessoas indocumentadas, estrangeiras e brasileiras.

Por fim, serão trazidas sugestões do que poderia ser aprimorado para a efetivação dos direitos constitucionais das pessoas indocumentadas, especialmente a para garantir o exercício da cidadania, em termos de legislação e de políticas públicas para essa região fronteiriça.

Indocumentados

Para o estudo proposto no município de Corumbá, foi possível identificar três situações similares, reunidas em um gênero, que convencionou-se chamar de *indocumentados*.

As espécies deste gênero seriam os brasileiros sem registro de nascimento e estrangeiros. Como subespécies dos estrangeiros, tem-se os imigrantes refugiados e apátridas. Embora também

existam outras situações que envolvem a categoria *estrangeiros* (como os imigrantes ilegais¹ e os pendulares²), estes não serão o foco deste estudo.

O indivíduo indocumentado está nesta condição por não ter documento de identificação e não há como quantificá-los, pois nem todos se identificam ao passarem pela fronteira. A condição de indocumentação pode se dar de diversas maneiras, e para entender melhor as diferenças entre esses indivíduos indocumentados, traz-se nos tópicos abaixo um rápido ensaio dos conceitos e particularidades de cada um.

Estrangeiros

Bueno (1996, 537) define estrangeiro como o indivíduo originário de outro país. Nos termos da Lei nº 6.815/1980, com alterações da Lei nº 6.964/1981, e regulamentada pelo Decreto nº 86.715/1981, estrangeiros são aqueles que não possuem a nacionalidade brasileira. Desta forma, estrangeiro é a pessoa que não é reconhecido como nacional em determinado país.

No Brasil, em 1980 foi promulgada a Lei nº 6.815, que ficou conhecida como Estatuto do Estrangeiro. Nela encontram-se vários dispositivos que regulamentam situações que envolvem o estrangeiro no território brasileiro, inclusive estabelece os requisitos para que o estrangeiro tenha a permissão para entrar no Brasil, o que se dá por meio da concessão do visto de entrada, que é registrado no seu passaporte.

Os direitos do estrangeiro no Brasil também são tratados pela Constituição. A principal limitação ao estrangeiro é a impossibilidade de aquisição de direitos políticos trazida no artigo 14, § 2º da CF/88.

No Brasil, em linhas gerais, é garantido por lei ao estrangeiro o direito ao asilo seguro, e assim como aos brasileiros, é disponibilizada a assistência básica a qualquer estrangeiro com residência regular no país; bem como os direitos fundamentais, sociais e econômicos; ou seja, devem gozar dos direitos civis básicos, incluindo a liberdade de pensamento, a liberdade de deslocamento, a não sujeição à tortura e a tratamentos degradantes.

¹ Os imigrantes ilegais seriam as pessoas que decidem morar no Brasil mais não se identificam, não buscam por opção própria regularizar sua documentação em solo nacional, e, por isso, trabalham e vivem como podem. Exemplos fáceis destes casos vê-se principalmente nas cidades de fronteira quando estrangeiros do país vizinhos estabelecem moradia no Brasil em busca de melhores condições.

² Os imigrantes pendulares, apesar de também envolver estrangeiros vizinhos, diferenciam-se dos ilegais, vez que permanecem residentes em seus países, mas em seu cotidiano, entram no Brasil geralmente para trabalhar, buscar serviços, entre outros, e ao fim da sua rotina retornam ao seu país de origem.

Feitas essas considerações gerais a respeito dos estrangeiros, passa-se a analisar a situação destas pessoas na condição de refugiados e apátridas.

Refugiados

Refugiados são pessoas que necessitam deslocar-se para salvar suas vidas ou preservar sua liberdade. Elas não possuem, muitas vezes, a proteção de seu próprio Estado, e não raro é seu próprio governo que ameaça persegui-los (ACNUR, 2015, p.1³).

De acordo com o artigo 1º da Lei nº 9.474/97 que trata dos Refugiados, é reconhecido como refugiado toda a pessoa que, em razão de fundados temores de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, associação a determinado grupo social ou opinião política, encontra-se fora de seu país de origem e que, por causa dos ditos temores, não pode ou não quer regressar ao mesmo, ou devido à grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outros países.

O procedimento para solicitação do refúgio, consta na referida Lei nº 9.474/1997 e na Resolução Normativa nº18 de 30 de abril de 2014, do Ministério da Justiça. O artigo 1º da Resolução Normativa determina que deve ser preenchido um formulário com dados pessoais e meios para o contato, que será entregue na Polícia Federal, onde serão coletadas as informações biométricas do indivíduo e após o protocolo, o formulário é encaminhado ao CONARE, que posteriormente agendará entrevista com o estrangeiro.

Com este protocolo o estrangeiro refugiado, assim como determina o artigo 2º, I, §2º, §3º e §5º, da mencionada Resolução, pode solicitar o seu Cadastro de Pessoa Física e sua carteira de trabalho aos órgãos responsáveis. Porém, ambos terão o mesmo prazo de validade do protocolo de solicitação do refúgio, que é de um 1(um) ano, mas que pode ser prorrogado pelo CONARE, se entender necessário, enquanto estiver em análise o procedimento do refúgio.

O CONARE tem sedes em Brasília, Porto Alegre, Rio de Janeiro e São Paulo, contudo, mas se o estrangeiro estiver em outra cidade a entrevista pode ser realizada por videoconferência. Caso o solicitante não compareça à entrevista, poderá ser arquivado o procedimento (artigo 6º da referida Resolução).

Se antes da decisão do CONARE o solicitante precisar mudar de endereço, deve ir ao posto do Departamento de Polícia Federal mais próximo do novo ende-

³ *Perguntas e respostas*. Artigo online. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/português/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>. Acesso em: 03 jun. 2016.

reço para atualizar seus contatos e informar ao CONARE por meio do Formulário de Atualização Cadastral, conforme artigo 5º da mencionada Resolução.

Vale pontuar, que diferente do refúgio, o asilo político pode ser solicitado no próprio país de origem do indivíduo. O asilo é concedido ao estrangeiro que se encontra sob perseguição política ou ideológica em seu país de origem.

Se for indeferido o pedido de refúgio, por parte do CONARE, órgão de primeira instância, o estrangeiro pode recorrer ao Ministério da Justiça como última instância administrativa, conforme Resolução Normativa do CONARE nº18/2014.

Caso em fase administrativa não seja possível a concessão do refúgio, o indivíduo ainda pode por meio de processo judicial, requer o benefício. Para isso, deve acostar o maior número de provas possíveis, incluindo cópia do processo administrativo. É necessário que em sede judicial esteja assistido ou por advogado ou pela Defensoria Pública da União (DPU), caso não tenha condições financeiras de contratar um advogado. O andamento do processo de solicitação de refúgio pode ser acompanhado eletronicamente. Basta acessar o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) do Ministério da Justiça e colocar o número de protocolo (Ministério da Justiça, 2017, p. 1).

A lei traz também situações que podem acarretar a cessação e a perda do refúgio, conforme artigo 38 e 39, respectivamente, da Lei nº 9.474/97, já que a concessão definitiva do refúgio não atinge àquele que firmou a simples solicitação e tem apenas um protocolo, que não é considerado documento de refúgio.

Apátridas

A despeito do artigo 15 da Declaração Universal de Direitos Humanos (DUDH) determinar que todo indivíduo tem direito ao vínculo jurídico com um Estado, no mundo há milhares de pessoas sem pátria, sem nacionalidade reconhecida, e por isso são chamadas de apátridas.

O artigo 1º do Decreto-Lei nº 4.426/2002 estabeleceu que o termo “apátrida” designará toda pessoa que não seja considerada seu nacional por nenhum Estado, conforme sua legislação. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados definiu apátridas e ainda explica as consequências de estar nesta condição, veja:

Apátridas são todas as pessoas que não possuem vínculo de nacionalidade com qualquer Estado, seja porque a legislação interna não os reconhece como nacionais ou porque não há um consenso sobre qual Estado deve reconhecer a cidadania dessas pessoas. Sem uma nacionalidade, essas pessoas não podem fazer valer os direitos inerentes à

condição de nacional de nenhum país. São pessoas sem Estado, muitas vezes sem acesso à documentação básica de cidadania, como certidão de nascimento ou documento de identidade. (ACNUR, 2015, p.1)⁴.

Apesar de ser bem completa, a Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas de 1954 não trata de outorga do visto de permanência legal enquanto estiver em curso o pedido de reconhecimento da condição de apátrida. No entanto, no Brasil a Lei nº 6.815/1981, com as alterações trazidas pela Lei nº 6.964/1981, e regulamentada pelo Decreto nº 86.715/1981, traz esta possibilidade.

No Brasil, o procedimento a ser seguido para solicitar a nacionalidade é bem parecido com o procedimento para solicitação de refúgio. O apátrida deve procurar o Departamento da Polícia Federal onde serão coletados dados e informações que fundamentarão o pedido de nacionalidade. Estes documentos formarão um dossiê que será encaminhado ao CONARE, que decidirá pela concessão ou não da nacionalidade.

Este processo pode ser acompanhado pela Defensoria Pública da União (DPU), que representará e se for o caso defenderá a pessoa que solicita a nacionalidade sem nenhum custo. Em cidades que não tenham sede da DPU, o indivíduo deve contratar um advogado particular ou o juiz nomeará um advogado dativo, se não contar com recursos para contratar um. Caso seja concedida, será expedida pelos órgãos competentes toda a documentação de identificação desta pessoa, que passará a ser cidadão brasileiro.

Importante esclarecer que ao fornecer o documento de identificação com o protocolo de solicitação da nacionalidade, não significa que o Governo deste Estado tenha concedido a nacionalidade ao indivíduo, já que esta só será concedida ao final de todo o procedimento. Entretanto, somente com o protocolo de solicitação como identificação, o estrangeiro apátrida tem o direito à proteção diplomática.

Durante o período de duração do processo de concessão da nacionalidade, o ideal é que o indivíduo permaneça no território nacional e para isso pode ser concedido o visto de permanência temporária, até que seja proferida decisão final.

Brasileiros sem registro de nascimento

A Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973, conhecida como Lei de Registros Públicos (LRP), estabelece em seu artigo 50 que:

⁴ O Conceito de Pessoa Apátrida segundo o Direito Internacional Resumo das conclusões. Artigo online. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danp_documentdirs_pi2\[mode\]=1&tx_danpdocumentdirs_pi2\[folder\]=169](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danp_documentdirs_pi2[mode]=1&tx_danpdocumentdirs_pi2[folder]=169). Acesso em: 06 jun. 2016.

Todo nascimento que ocorrer no território nacional deverá ser dado a registro, no lugar em que tiver ocorrido o parto ou no lugar da residência dos pais, dentro do prazo de quinze dias, que será ampliado em até três meses para os lugares distantes mais de trinta quilômetros da sede do cartório.

E caso a declarante do nascimento seja a mãe do registrando, esta disporá do prazo de quarenta e cinco dias a partir da data do nascimento para realizar o registro, de acordo com o artigo 52, item 2o, da Lei nº 6.015/73.

Se não forem observados estes prazos estabelecidos na Lei de Registros Públicos, deve ser solicitado o registro de nascimento tardio, regulamentado pela referida Lei nº 6.015. Com a Lei nº 11.790, de 02 de outubro de 2008, houve a modificação do artigo 46, que permitiu além do registro da declaração de nascimento fora do prazo legal, que seja realizado diretamente nas nos cartórios de registro de pessoas naturais. Anteriormente era preciso requerer judicialmente, no Poder Judiciário, ou seja, por meio de profissional habilitado, defensor público ou advogado, através de ação judicial interposta na Justiça Estadual.

Este documento é fornecido a pessoas que geralmente por conta de sua condição social; por viverem em áreas de difícil acesso; por estarem longe dos centros das cidades, dentre outros motivos, não fizeram seu registro de nascimento na ocasião adequada (no nascimento). Muitas pessoas por falta de conhecimento ou condições financeiras, não possuem registro e após uma vida toda de trabalho, deixam de receber benefícios trabalhistas e previdenciários, entre outros, por não ter documentação.

O Provimento nº 28 do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), trouxe os procedimentos e esclareceu como deveriam ser realizados os registros de nascimento tardios. No seu artigo 2º, quando firmou e complementou o artigo 46 da LRP, dispôs que “o requerimento de registro será direcionado ao Oficial de Registro Civil das Pessoas Naturais do lugar de residência do interessado e será assinado por 2 (duas) testemunhas, sob as penas da lei” (MALUF, 2014, p.102).

Se o procedimento extrajudicial for encaminhado ao juízo competente, cabe ao magistrado tomar todas as providências que entender necessárias para o esclarecimento dos fatos. O Ministério Público deve acompanhar todo o trâmite do processo como fiscal da lei e se for o caso como curador, nos casos que houver incapaz.

O juiz de direito após colher o depoimento da parte e ouvir as testemunhas analisará todas as provas e proferirá sentença, que pode ou não conferir o direito ao registro de nascimento tardio. Desta decisão cabe recurso ao Tribunal de Justiça (TJ). Se houver algum descumprimento ou contrariedade à lei, caberá recurso ao Superior Tribunal de Justiça (STJ) e posteriormente ao Supremo Tribunal Federal (STF) que é a última instância no Poder Judiciário.

Com a procedência da ação, a pessoa passa a ter o registro de nascimento e conseqüentemente pode fazer o cadastro de CPF, RG, CTPS, entre outros documentos. Caso por falta de provas, não seja procedente a ação, negando-se o registro de nascimento brasileiro, este indivíduo permanecerá como indocumentado.

A Indocumentação no Município de Corumbá

Na região de fronteira estudada, por onde ingressam estrangeiros, percebe-se que geralmente a permanência da maioria é breve; usam a fronteira como caminho para chegar aos grandes centros brasileiros onde almejam trabalhar e de fato permanecer. Poucos são os imigrantes que voluntariamente estabelecem moradia no Município de Corumbá. Há os que ficam contrariados, forçados por conta de algum contratempo; os que escolhem ficar representam um número ínfimo e geralmente se estabelecem por ter família ou trabalho ou mesmo para estudar (FERRAZ, OLIVEIRA, 2009, p.67).

Diante desta situação, como alguns estrangeiros e até brasileiros precisam de assistência para regularização de sua situação documental e assim ter acesso aos direitos constitucionais garantidos a ambos, buscou-se conhecer em visitas informais algumas instituições, no Município de Corumbá, que atendem estes brasileiros e estrangeiros, lhes fornecem orientações para regularização da documentação e quando necessário até alimentação, condições de higiene pessoal e pernoites.

A fim de entender o funcionamento destas instituições (casa de passagem; pastoral do migrante; delegacia da polícia federal; posto da receita federal e o fórum estadual em Corumbá), após visitas e conversas informais com alguns funcionários e autoridades dos locais, dirigentes responsáveis e estrangeiros, foi possível verificar as estruturas de atendimento e recepção para estas pessoas, sobre as quais se passa a relatar.

A *Casa de Passagem* é um albergue mantido pela Prefeitura do município, onde os estrangeiros que chegam podem se hospedar sem custo, tendo alimentação, condições para fazer sua higiene pessoal e acesso a dormitórios. Todavia, a destinação legal deste local é para albergar dependentes químicos e moradores de rua. Apesar de não ser destinado aos estrangeiros, com o fluxo grande de imigrantes que chegam no município, sem quaisquer condições financeiras de se manter, esta estrutura é disponibilizada pela Prefeitura municipal, até conseguirem sua documentação e condições para seguir viagem.

Por conta da escassez de recursos, o local atende essas pessoas com condições bem precárias. Observou-se em visita ao local, que as instalações são bem

simples, precisam de manutenção. Segundo uma servidora do local relatou, já chegou até a faltar alimento, produtos de limpeza, roupas de cama e banho. Nessas situações, conta-se com doações da população local. Relata ainda a servidora, que neste período de permanência na *Casa de Passagem*, muitos dos estrangeiros estão sem dinheiro e sem qualquer condição de manter suas necessidades. Isso porque, tiveram algum contratempo durante a viagem (foram assaltados, por exemplo); ou dispunham de pouco recurso financeiro antes mesmo de deixar seu país de origem; ou até mesmo porque ao saírem de seus países não puderam sequer pegar seus bens.

Na *Casa de Passagem*, de acordo com a representante e funcionários, neste período que estão sem documento, muitos buscam o trabalho informal para se manter, vão para as ruas pedir esmolas e se submetem a condições de trabalho aquém das adequadas ou legalmente estabelecidas pela legislação trabalhista brasileira. Alguns até pendem para a criminalidade. A média de atendimentos na *Casa de Passagem* é de 10 estrangeiros por mês, mas já houve meses que chegou a 30 acolhimentos. Nos últimos três anos, foram atendidas 40 pessoas solicitantes de refúgio, sendo 8 bolivianos, 12 haitianos, 6 israelitas, 6 colombianos, 2 da Guiné Equatorial, 5 Sul Africanos e 1 Neozelandês. Ainda de acordo com a representante da Casa, esses estrangeiros ficam em média de 5 a 15 dias na cidade, chegam sem dinheiro, sem roupas, às vezes doentes e tem muita dificuldade com o idioma.

Muitas vezes estes estrangeiros são recebidos primeiro pela *Pastoral do Migrante*, que é uma instituição não governamental, mantida e organizada pela Diocese da Igreja Católica do município de Corumbá-MS, que os acolhe e os encaminha quando necessário para se hospedar na *Casa de Passagem*. Os voluntários e servidores da *Pastoral do Migrante* ajudam também os estrangeiros com a regularização da documentação, orientando e conduzindo-os até aos órgãos competentes.

Estas instituições, como dito, têm condições precárias, pois tem poucos recursos financeiros para atender à demanda e, somado a isto, não há uma estrutura adequada e suficiente para a recepção dos estrangeiros imigrantes. Desta forma, estas pessoas ficam à mercê de sua própria sorte, enquanto esperam por tempo indeterminado a burocracia para ter seus documentos e conseguir viver com dignidade.

Em Corumbá, o representante da *Pastoral do Migrante*, Padre Marco Antônio Alves Ribeiro, relata em conversa informal, que atendem uma média de 10 a 20 estrangeiros por mês. Afirmou que geralmente eles estão sem documentação ou com documentação irregular. Disse ainda, não ter tido contato com apátridas e que a maioria são pessoas refugiadas, que permanecem na cidade fronteiriça o

tempo suficiente para regularizar sua situação documental e seguem viagem. Esclareceu que as principais dificuldades enfrentadas por essas pessoas são por conta de idioma, falta de dinheiro e falta de apoio estrutural para recebê-los.

Audiência pública promovida pelo Ministério Público do Estado do Mato Grosso do Sul (MPE-MS), através da 2ª Promotoria de Justiça de Corumbá, em parceria com o Campus do Pantanal - CPAN da UFMS, para discutir a necessidade e a viabilidade de criação do *Comitê Municipal de Atenção ao Imigrante, ao Refugiado e ao Apátrida*, realizada no dia 09 de junho de 2016, contou com a participação de representantes de várias instituições e órgãos públicos como Polícia Federal, Ministério Público Federal, Defensoria Pública, Casa de Passagem, Pastoral do Migrante, entre outros.

Neste evento, o Delegado da Polícia Federal em sua participação destacou a importância do imigrante ganhar uma atenção especial, pois a criminalidade envolvendo ele é bem acentuada. Disse ainda que no ano de 2015 foram efetuadas 63 prisões em flagrante e que destas 30 eram de estrangeiros. Ou seja, os crimes cometidos por imigrantes estrangeiros representaram quase metade das prisões em flagrante no ano de 2015. Disse ainda que foram registradas solicitações para entrada no Brasil por essa fronteira de 74 pedidos do Haiti e Gana em 2013; em 2014, foram 27 pedidos de bolivianos e haitianos; em 2015 foram 22 pedidos, a maioria de bolivianos e em 2016 até abril foram 7 pedidos de bolivianos. Verificou-se, portanto, que nesta fronteira, nos últimos anos, a maior parte de solicitações de entrada é de fato de bolivianos.

Em visita informal à Delegacia de Polícia e ao posto de atendimento da Polícia Federal (ESDRAS), dialogou-se com agentes federais e com imigrantes que ali buscavam atendimento. Os agentes federais relataram, em consonância com os dados acima expostos, que o fluxo de imigrantes é em média de cinco mil solicitações de entrada por ano. Em Corumbá, a maioria dessas solicitações são de bolivianos. No município de Corumbá não foi registrado nenhum caso de apátridas, nos últimos 6(seis) anos.

Nesta visita ao Posto da Polícia Federal, percebeu-se a fragilidade da fiscalização e da estrutura, que sem dúvidas, se intensifica por causa da grande extensão da fronteira seca que tem na região. Verificou-se que as pessoas que entram ou saem do país só são identificadas, muitas vezes, se quiserem. Ou seja, se forem até a Polícia Federal, ou se, acaso entrando no país por vias terrestres, forem paradas por algum policial em fiscalização. Tudo isso porque, a estrutura de trabalho para fiscalização e atendimento (agentes, prédios, equipamentos em geral) é insuficiente, diante da demanda.

Como já dito, especialmente na fronteira Brasil - Bolívia, no município de Corumbá, é comum o fluxo de pessoas entre as cidades da fronteira (Puerto Quijaró - Corumbá) para atividades cotidianas de compras ou até mesmo para trabalhar. As pessoas que moram na região, por exemplo, dificilmente se identificam, pois já estão habituados a esta rotina de ir e vir. Estas pessoas, como explicado no tópico a respeito de estrangeiros são os imigrantes pendulares.

No entanto, conforme relato de agente da Polícia Federal, os estrangeiros apátridas ou refugiados, que tem o intuito de permanecer no Brasil, não necessariamente no município de Corumbá, muitas vezes chegam sem documentação e com receio de não ser permitida a entrada no país, não se identificam. Alguns até procuram os órgãos competentes, outros tentam ingressar e seguir viagem até as grandes cidades independente de sua regular condição.

Levando em conta todas estas informações, conclui-se que há um problema em cadeia, que envolve os estrangeiros que chegam ao município em busca de refúgio ou nacionalidade, além dos demais que entram ilegalmente. Logo, se não forem tomadas as medidas devidas, para identificação, regularização de documentação, acolhida dessas pessoas, certamente trará transtornos cada vez maiores, já que elas não conseguirão ter acesso aos direitos constitucionalmente garantidos como: trabalho remunerado, educação, saúde, benefícios previdenciários, entre outros, podendo, inclusive, pender para a criminalidade, reforçando estatísticas policiais.

O Estado (*lato sensu*) deve preparar uma política pública que disponibilize recursos e estruturas capazes de receber o estrangeiro adequadamente. Ademais, é dever do Estado zelar pela garantia do exercício dos direitos de cidadania de toda a pessoa que estiver em território brasileiro e isso sem dúvidas se inicia pela regularização da documentação.

Ficou nítido pelos relatos e estudos apresentados até aqui, que os estrangeiros (refugiados e apátridas), no município de Corumbá, precisam ser recebidos e atendidos, mas as ações para tornar isso viável e ágil necessitam ser ampliadas e especializadas, para que assim seja efetivo o resguardo e cumprimento dos direitos à cidadania, à dignidade da pessoa humana e dos direitos sociais desta sociedade da região de fronteira Brasil – Bolívia.

O Estado poderia disponibilizar uma política pública que abarque recursos para uma recepção total do indocumentado. Esse acolhimento se iniciaria na cidade de fronteira onde ele tem o primeiro contato com o país e ao buscar regularizar seus documentos passaria por uma triagem para identificar as suas necessidades. Poderiam ser disponibilizados cursos profissionalizantes ou curso

do idioma nacional (língua portuguesa), além de abrigo destinado ao estrangeiro, atendimentos de saúde e oportunidades de trabalho.

Já se vê esboços destes projetos nos grandes centros, porém o melhor seria se fossem estendidos à raiz da situação, que iniciasse nas regiões de fronteira e nas capitais de cada estado, onde há o primeiro contado do imigrante com o Brasil. O ideal, diante da situação que muitos destes refugiados se encontram quando chegam ao país, ainda que estejam irregulares, é que se identifiquem nos órgãos competentes para regularizar sua documentação. Com identificação em mãos o Governo poderia disponibilizar acompanhamento médico, psicólogo, voltado aos estrangeiros migrantes, já que na maioria das vezes passaram por traumas, torturas e estão totalmente vulneráveis. Vê-se crianças, mulheres sozinhas, pessoas doentes, o que se torna uma questão muito delicada e nos remete aos direitos humanos.

Sem tardar passa-se a abordar a situação do brasileiro que não tem o registro de nascimento e, conseqüentemente não tem nenhum outro documento de identificação. Inicialmente foi relatado, que muitas pessoas moram em locais de difícil acesso na região do Pantanal e, por isso, acabam não fazendo o registro de nascimento no momento adequado.

Porém, há outra peculiaridade que envolve este tema nesta região, que é a solicitação do registro de nascimento tardio por bolivianos. Estas pessoas desejam se tornar cidadãos brasileiros, com intuito de ter acesso aos benefícios sociais que o governo brasileiro disponibiliza. Estes às vezes até tem seus documentos bolivianos, mas tentam fazer novo documento como se fossem brasileiros e como se nunca tivessem tido qualquer documento de identificação.

Neste sentido, as palavras de Figueiredo (2013, p. 93) que explica que “entre as razões mais prementes para a busca do usuário estrangeiro na fronteira está na obtenção de vantagens que decorrem da aquisição da cidadania brasileiros para os filhos paraguaios e bolivianos.” Figueiredo (2013, p. 93) diz ainda que:

Entre os motivos que levam os estrangeiros a procurarem os serviços do lado brasileiro da fronteira é por conta da gratuidade dos sistemas de saúde e de assistência, bem como a proximidade da residência e a existência de amigos ou parentes no local, associado à facilidade de transposição da fronteira.

Com estas informações, em visita a Vara de Fazenda Pública e de Registros Públicos na Comarca de Corumbá-MS e ao Cartório de Registro Civil, pode-se conhecer um pouco mais a respeito de como é tratada esta questão neste município fronteiriço.

No Cartório de Registro Civil, em conversa informal, a Tabeliã informou que a solicitação do registro de nascimento tardio se dá: ou pelos pais morarem em locais de difícil acesso; ou porque as mães, na esperança dos pais registrarem,

deixam de fazer o documento logo após o nascimento; ou quando as crianças, filhos de estrangeiros, nascem na maternidade brasileira e não são registrados e após anos voltam para solicitar o registro.

Disse ainda que nos anos de 2013 foram 209 solicitações de registro de nascimento tardio e apenas 04 foram encaminhados ao procedimento judicial. Em 2014, foram 87 solicitações no Cartório e só 02 foram encaminhados ao Poder Judiciário. E no ano de 2015 foram 111 solicitações e apenas 02 foram enviados ao Poder Judiciário.

A cartorária disse que as dificuldades surgem quanto à documentação e testemunhas, que às vezes são insuficientes, pois as pessoas solicitantes afirmam com segurança as informações, mas não possuem muitas vezes documentos ou testemunhas que corroborem as alegações. Nestas situações, os pedidos são encaminhados ao Poder Judiciário. Ainda de acordo com a Tabeliã, os pedidos de registro de nascimento tardio para pessoas maiores de 12 anos têm diminuído, possivelmente por conta dos programas sociais implantados pelo município e pelo governo do Estado, com intuito de erradicar o sub-registro na região.

Já na Vara de Fazenda Pública e de Registros Públicos da comarca de Corumbá foi possível assistir vídeos de depoimentos de solicitantes e testemunhas em audiências realizadas. Em conversa informal com o magistrado responsável por estes processos na Comarca de Corumbá-MS, conclui-se que de fato há vários brasileiros sem registro neste Município, mas também há pessoas que não são brasileiras e que tentam regularizar sua documentação como se nacionais fossem, tudo para ter os direitos e garantias constitucionais, como saúde gratuita, por exemplo.

Observa-se pelos dados fornecidos pelo Diretor do Foro, expostos na tabela abaixo, que as solicitações de registros de nascimento tardio diminuíam de 2012 para 2016 e, ao total, nestes quatro anos, foram ajuizados 63 processos solicitando o registro de nascimento tardio no Poder Judiciário.

Tabela I: Situação dos Processos de solicitação de registro de nascimento tardio.

Ano	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Tramitando	7	5	2	5	15	34
Recurso	0	0	3	2	2	7
Julgados	4	4	5	4	4	21
Suspenso	1	0	0	0	0	1
Total	12	9	10	11	21	63

Fonte: Vara de Fazenda Pública e Registros Públicos da comarca de Corumbá, 2016.⁵

⁵ “tramitando” são os processos que ainda estão sendo analisados; os processos que estão em fase de “recurso” são os que já têm sentença do magistrado de primeira instância e estão sendo ana-

Deve observar que ainda que as pessoas interessadas na concessão do registro de nascimento tardio tenham “sotaque” boliviano, este não é um fator que determine a concessão ou não do documento brasileiro. Os tribunais tem se posicionado em sede de jurisprudência, como sendo esse um fator não determinante, vez que estas pessoas podem ter parentes no país vizinho ou mesmo pelo convívio fronteiriço, o sotaque poderia sofrer influência. Não se pode descartar também a possibilidade desta pessoa ter realmente nascido no território brasileiro e depois ido viver no país vizinho; ou ainda por conta do critério de nacionalidade *jus solis* (FIGUEIREDO, 2013, p. 94)⁶.

Em cada caso levado a juízo, conforme relato do magistrado titular, é averiguado aprofundadamente os documentos constantes nos autos, os testemunhos e os depoimentos. Caso seja reconhecido e comprovado o nascimento em território brasileiro, após decisão concedendo o registro, o juízo expede ofício para o Cartório proceder ao registro de nascimento tardio. No caso da improcedência do pedido, a pessoa não tem a nacionalidade brasileira reconhecida e permanece sem o registro de nascimento brasileiro.

Na região hoje, a administração municipal e o governo do estado fazem ações periódicas para erradicação do problema, como expôs a Cartorária do Serviço de Registro Civil de Pessoas Naturais de Corumbá e, por isso, a quantidade de registros tardios de nascimento tem diminuído. Entretanto, para a efetiva erradicação do problema, seria necessária a intensificação destas forças tarefas.

Considerações finais

Ao analisar a situação de cada categoria de indocumentado, quanto às pessoas estrangeiras apátridas ou refugiadas, verificou-se a fragilidade estrutural do Município de Corumbá para recepção delas.

O primeiro ponto seria a respeito da Polícia Federal, que pelo que se observou nas visitas, precisa de ampliação do efetivo de pessoal e das instalações, pois a demanda de atendimento é grande. Da mesma maneira, os programas de

lisados no Tribunal de Justiça, com recurso interposto pela parte interessada ou pelo Ministério Público. Os “julgados” são os que já têm decisão e não houve recurso. O que está “suspense” está aguardando alguma providência para que possa ser concluído e até que seja realizada essa diligência faltante ele fica sobrestado, aguardando julgamento.

⁶ Lenza (2012, p.1098) contribui outra vez e explica: Outros adotam o critério do *ius solis*, ou critério da territorialidade, vale dizer, o que importa para a definição é aquisição da nacionalidade é o local do nascimento, e não da descendência. (Este critério é normalmente utilizado pelos países de imigração, a fim de que descendentes dos imigrantes, que venham nascer no solo do novo país, sejam nacionais daquele novo país, e não do de origem, o que ocorria se o critério fosse o sangue).

recepção e acolhimento destes estrangeiros que chegam a essa cidade fronteiriça. Além disso, o estrangeiro tem dificuldade de acesso à assistência jurídica gratuita, vez que no Município de Corumbá não há sede da Defensoria Pública da União.

Outro ponto observado é a respeito das solicitações de registro tardio de nascimento, que são, em maioria, extrajudiciais e poucas são encaminhadas ao Poder Judiciário. Por conta da proximidade da Bolívia e da facilidade de acesso pela fronteira seca, os bolivianos estão sempre em território brasileiro. Muitos bolivianos estabelecem suas rotinas em Corumbá e verificou-se que muitos buscam a nacionalidade brasileira para ter acesso a programas de saúde, trabalho e outros direitos que o governo brasileiro proporciona aos seus cidadãos.

Há também brasileiros nesta região que deixam de fazer o registro de nascimento no momento oportuno por residirem em locais de difícil acesso e distantes do centro do município. Para tentar resolver esta situação, já existem atividades do governo voltadas a chegar até estas pessoas, como expedições que entram no Pantanal com órgãos que possibilitam a regularização da documentação. Ainda que tenham diminuído estes casos, ainda há pessoas sem o registro do nascimento.

A indocumentação é um problema porque submete as pessoas a trabalhos em condições inadequadas que desrespeitam muitas vezes a legislação brasileira, percebem remunerações menores, tem dificuldade ao acesso a serviços básicos como saúde e educação e também a benefícios previdenciários. Por tudo isso, entende-se ser necessária uma estruturação na legislação, nos programas e órgãos para a erradicação da indocumentação no Município fronteiriço de Corumbá. Essa reestruturação teria que ser direcionada a cada condição - estrangeiros ou brasileiros - já que os procedimentos e necessidades são totalmente diferentes, como explicitados nos capítulos anteriores.

Assim, ao estrangeiro, que precisa ser acolhido na sociedade e documentado, o ideal seria criar uma instituição ou órgão que o encaminhasse e orientasse a respeito dos caminhos necessários para a regularização da sua documentação. Além disso, concomitantemente, fosse ele direcionado para assistência médica e abrigo, se necessário, cursos de língua portuguesa e profissionalizantes. Nos casos de solicitações de registros de nascimento tardio, bastaria uma intensificação de ações com parceria do Cartório de Registro Civil, do Fórum Estadual, bem como da Defensoria Pública, em especial nas regiões de difícil acesso que permeiam o Município de Corumbá. Com estas medidas implantadas, os direitos humanos, sociais e constitucionais teriam maior aplicabilidade, garantindo-se a pessoas indocumentadas a possibilidade de regularização de sua situação jurídica e exercício de seus direitos.

Referências

ACNUR. ACHIRON, Marilyn. *Nacionalidade e Apatridia Manual*. Documento online. Disponível em: http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2011/Nacionalidade_e_Apatridia_Manual_para_parlamentares. Acesso em: 13 abr. 2016.

_____. *Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado*. Artigo online. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2013/Manual_de_procedimentos_e_criterios_para_a_determinacao_da_condicao_de_refugiado. Acesso em: 11 jun. 2015.

_____. *Dados sobre refúgio no Brasil*. Artigo online. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/>. Acesso em: 15 dez. 2015.

_____. *Perguntas e respostas*. Artigo online. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/português/informacao-geral/perguntas-e-respostas/>. Acesso em: 03 jun. 2016.

_____. *Brasil tem quase 9 mil refugiados de 79 nacionalidades*. Artigo online. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/brasil-tem-quase-9-mil-refugiados-de-79-nacionalidades/>. Acesso em: 03 jun. 2016.

_____. *Imigrantes e refugiados têm aula inaugural de língua portuguesa em São Paulo*. Artigo online. Disponível em: <http://caminhosdorefugio.com.br/imigrantes-e-refugiados-tem-aula-inaugural-de-lingua-portuguesa-em-sao-paulo/>. Acesso: 04 jun. 2016.

_____. *Registro nacional de estrangeiro e cédula de identidade passam a ser gratuitas para refugiados*. Artigo online. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/noticias/registro-nacional-de-estrangeiro-e-cedula-de-identidade-passam-a-ser-gratuitas-para-refugiados>. Acesso: 05 jun. 2016.

_____. *Apátrida no mundo*. Artigo online. Disponível em: <https://rets.org.br/sites/default/files/Apatridia%20no%20mundo.pdf>. Acesso em: 06 jun. 2016.

_____. *O Conceito de Pessoa Apátrida segundo o Direito Internacional Resumo das conclusões*. Artigo online. Disponível em: [http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2\[mode\]=1&tx_danpdocumentdirs_pi2\[folder\]=169](http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/documentos/?tx_danpdocumentdirs_pi2[mode]=1&tx_danpdocumentdirs_pi2[folder]=169). Acesso em: 06 jun. 2016.

BRASIL. Câmara Legislativa. *Decreto nº 21.798, de 6 de setembro de 1932*. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1930-1939/decreto-21798-6-setembro-1932-549005-publicacaooriginal-64268-pe.html>. Acesso em: 24 jan. 2017.

_____. Ministério Das Relações Exteriores. *Refugiados e CONARE*. Texto online. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/politica-externa/paz-e-seguranca-internacionais/153-refugiados-e-o-conare>. Acesso em: 03 jun. 2016.

_____. Ministério da Justiça. *Resolução normativa nº18 de 30 de abril de 2014*. Documento online. Disponível em: <https://www.justica.gov.br/seusdireitos/migracoes/refugio/anexos/resolucao-18-dou-pdf.pdf>. Acesso em: 24 jan. 2017.

_____. Presidência da República. *Decreto nº 86.715, de 10 de dezembro de 1981*. Documento online. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/Antigos/D86715.htm. Acesso em: 16 jan. 2015.

_____. Presidência da República. *Lei nº 6.015, de 31 de dezembro de 1973*. Documento online. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6015compilada.htm. Acesso em: 11 jun. 2015.

_____. Presidência da República. *Lei nº 6.815, de 19 de agosto de 1980*. Documento online. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L6815.htm. Acesso em: 13 jan. 2017.

COSTA, Edgar Aparecido da, OLIVEIRA, Marco Aurélio Machado de (organizadores). *Seminário de Estudos Fronteiriços*, 17 a 19 de março de 2008 – DHL/CPAN/UFMS. 1 ed. Campo Grande: Ed. UFMS, 2009.

COSTA, Edgar Aparecido da; COSTA, Gustavo Villela Lima da e OLIVEIRA, Marco Aurélio Machado de (organizadores). *Fronteiras em Foco*. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2011.

COSTA, Gustavo Villela Lima da; OLIVEIRA, Marco Aurélio Machado de e SIQUEIRA, Kiasse Moraes (organizadores). *Fronteiras: Conflitos, Integração e Políticas Públicas*. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2011.

FERRAZ, Georgia Angelica Velasquez e OLIVEIRA, Marco Aurélio Machado de. *O Imigrante - Um estranho fora do ninho*. In: COSTA, Edgar Aparecido da; SILVA, Giane Aparecida Moura da e OLIVEIRA, Marco Aurélio Machado de (organizadores). *Despertar para a Fronteira*. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2009.

FIGUEIREDO, Luiza Vieira Sá de. *Direitos Sociais e Políticas Públicas Transfronteiriças: A Fronteira Brasil - Paraguai e Brasil – Bolívia*. 1ªed. Curitiba: CRV, 2013.

GARCIA, Emerson. *Jus Cogens e proteção internacional dos direitos humanos*. Documento online. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/emerson-garcia/jus-cogens-e-protecao-internacional-dos-direitos-humanos>. Acesso em: 11 jan. 2017.

HELLER, Agnes. *O Cotidiano e a História*. 4ª ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1992. (Trad. Carlos Nelson Coutinho).

MALUF, Aflaton Castanheira. *Registros Públicos, Notas e Protestos*. 2ª ed. São Paulo: BH, 2014.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 17ªed. São Paulo: Atlas, 2005.

MULLER, Karla Maria. Espaços de Fronteiras Nacionais, Pólos de Integração. In: OLIVEIRA, Tito Carlos Machado de (organizador). *Território sem Limites*. Estudos sobre Fronteiras. Campo Grande: Editora UFMS, 2005, pp. 573-592. Disponível em: <http://www.retis.igeo.ufrj.br/wp-content/uploads/2011/07/2005-Territorio-sem-limites-TCMO.pdf>. Acesso em: 10 mai. 2016.

SINNOREG. *O procedimento de registro de nascimento tardio de nascimento à luz da Provimento nº 28 do Conselho Nacional de Justiça*. Artigo online. Disponível em: <http://www.sinoreges.org.br/?Pg=X19leGliZV9ub3RpY2lhcw==&in=MzM3OA==&filtro=10>. Acesso em: 08 jun. 2016.