



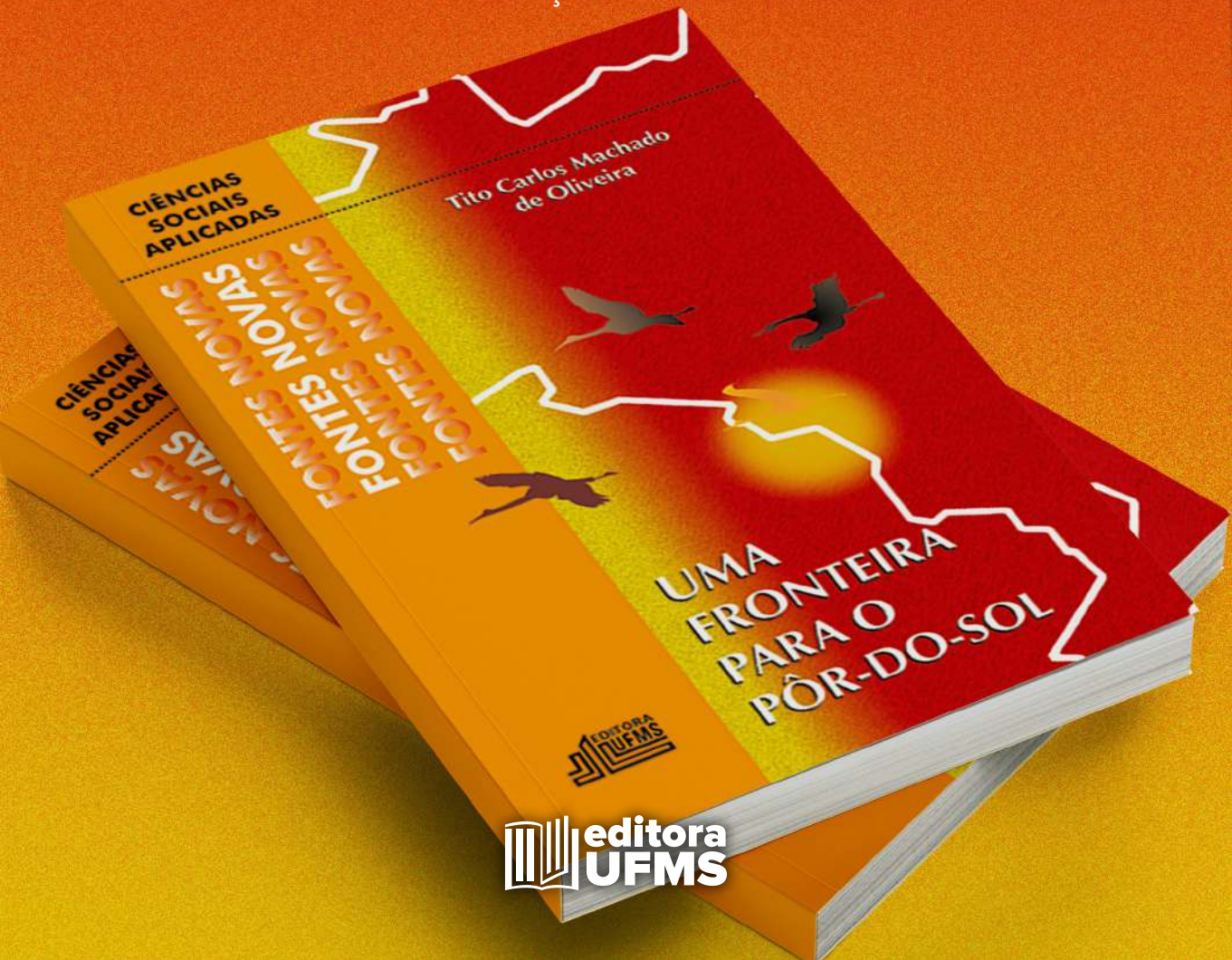
versão impressa ISSN 1517-4999  
versão online ISSN 2446-8681

# REVISTA Geopantanal

REVISTA DO CURSO DE GEOGRAFIA E DO MESTRADO EM ESTUDOS FRONTEIRIÇOS  
CAMPUS DO PANTANAL/UFMS

v.17 n. 33 • 2022

Dossiê:  
Jurisdição em Fronteiras



 editora  
UFMS



REVISTA  
**GeoPantanal**

REVISTA DO CURSO DE GEOGRAFIA E DO MESTRADO EM ESTUDOS FRONTEIRIÇOS  
CAMPUS DO PANTANAL/UFMS

ISSN 1517-4999 (Versão impressa)

ISSN 2446-8681 (Versão eletrônica)



**UNIVERSIDADE FEDERAL  
DE MATO GROSSO DO SUL**

---

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MATO GROSSO DO SUL  
CURSO DE GEOGRAFIA / MESTRADO EM ESTUDOS FRONTEIRIÇOS  
CÂMPUS DO PANTANAL**

Reitor

*Marcelo Augusto Santos Turine*

Vice-Reitora

*Camila Celeste Brandão Ferreira Ítavo*

Diretor do Câmpus do Pantanal

*Aguinaldo Silva*

Coordenador do Curso de Mestrado em Estudos Fronteiriços

*Edgar Aparecido da Costa*

Coordenador do Curso de Geografia

*Élvis Christian Madureira Ramos*

**CÂMARA EDITORIAL**

*Aguinaldo Silva*

*Ana Carolina Torelli Marquezini Faccin*

*Beatriz Lima de Paula Silva*

*Marco Aurélio Machado de Oliveira*

**EDITOR RESPONSÁVEL**

*Edgar Aparecido da Costa*

**EDITORES CONVIDADOS**

*Luiza Vieira Sá de Figueiredo*

*Thiago Oliveira Moreira*

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)  
(Coordenadoria de Biblioteca Central – UFMS, Campo Grande, MS, Brasil)

---

GeoPantanal: revista do Curso de Geografia e do Mestrado  
em Estudos Fronteiriços / Universidade Federal de  
Mato Grosso do Sul. - n. 1, (1997) - . Corumbá/MS: A  
Universidade, 1997-.  
v. : il. ; 25 cm

Semestral

ISSN 1517-4999 (Versão impressa)

ISSN 2446-8681 (Versão eletrônica)

1. Geografia – Periódicos. I. Universidade Federal de  
Mato Grosso do Sul.

---

REVISTA

# Geopantanal

REVISTA DO CURSO DE GEOGRAFIA E DO MESTRADO EM ESTUDOS FRONTEIRIÇOS  
CAMPUS DO PANTANAL/UFMS

Dossiê:  
Jurisdição em Fronteiras

**GeoPantanal** é uma Revista para divulgação da produção acadêmica e científica de Geografia e áreas afins do Grupo de Pesquisa Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pantanal ligado ao Curso de Geografia e ao Mestrado em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Câmpus do Pantanal.

### PUBLICAÇÃO SEMESTRAL

EDITOR CHEFE

Dr. Edgar Aparecido da Costa

EDITOR ADJUNTO

Dr. Élviz Christian Madureira Ramos

### CÂMARA DE REDAÇÃO

Dr. Aguinaldo Silva

Dr<sup>a</sup>. Beatriz Lima de Paula Silva

Dr<sup>a</sup>. Ana Carolina Torelli Marquezini Faccin

Dr. Marco Aurélio Machado de Oliveira

### CONSELHO EDITORIAL

Dr<sup>a</sup>. Adriana Dorfman - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Campus Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil.

Dr. Alberto Hernández Hernández – Colegio Frontera Norte (COLEF), Tijuana, México.

Dr. Alejandro Gabriel Benedetti – Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires, Argentina.

Dr<sup>a</sup>. Aline Lima Rodrigues – Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Campus Litoral Norte, Rio Grande do Sul, Brasil.

Dr. Antonio Nivaldo Hespanhol – Universidade Estadual Júlio de Mesquita Filho (UNESP), Campus de Presidente Prudente/SP, Brasil.

Dr. Carlos Piñones Rivera – Universidad de Tarapacá, Arica, Chile.

Dr<sup>a</sup>. Cleonice Alexandre Le Bourlegat – Universidade Católica Dom Bosco (UCDB), Mato Grosso do Sul, Brasil

Dr. Edvaldo Cesar Moretti – Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Mato Grosso do Sul, Brasil.

Dr. Gonzalo Álvarez Fuentes – Universidad Arturo Prat, Santiago, Chile.

Dr. Gutemberg Vilhena Silva – Universidade Federal do Amapá (UNIFAP), Macapá, Brasil.

Dr. Haroldo Dilla Alfonso – Universidad Arturo Prat, Santiago, Chile.

Dr. João Edmilson Fabrini – Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Campus de Mal. Cândido Rondon, Paraná; Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Mato Grosso do Sul, Brasil.

Dr. Marcos Aurélio Saquet – Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Campus de Francisco Beltrão, Paraná, Brasil.

Dr<sup>a</sup>. Maria Aparecida Santos e Campos – Universidad Internacional Iberoamericana (UNINI), Porto Rico, Estados Unidos; Cidade do México, México.

Dr<sup>a</sup>. Maristela Ferrari – Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE), Campus de Mal. Cândido Rondon, Paraná, Brasil.

Dr. Michael Matthew McGlue – University of Kentucky (UK), Lexington, Estados Unidos.

Dr. Milton Augusto Pasquotto Mariani – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS), Mato Grosso do Sul, Brasil.

Dr<sup>a</sup>. Rebeca Steiman – Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro, Brasil.

Dr<sup>a</sup> Sandra Mara da Silva Neves – Universidade Estadual do Estado de Mato Grosso (UNEMAT), Campus de Cáceres, Mato Grosso, Brasil.

Dr. Sergio Ricardo Oliveira Martins – Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB), Bahia, Brasil.

Catálogo na Fonte –

Revista GeoPantanal / Câmpus do Pantanal

Curso de Geografia / Mestrado em Estudos Fronteiriços – Grupo de Pesquisa Meio Ambiente e Sustentabilidade do Pantanal, UFMS. v.17 - n. 33, (2022) - . – Corumbá/MS:

Geografia / Mestrado em Estudos Fronteiriços – CPAN/UFMS/Ed. UFMS, 2022.

1. Geografia – Periódicos. I. Universidade Federal de Mato Grosso do Sul

(Câmpus do Pantanal), 2. Geografia

ISSN 1517-4999 (Versão impressa)

CDU:

ISSN 2446-8681 (Versão eletrônica)

<https://periodicos.ufms.br/index.php/revgeo>

**Os textos publicados nesta Revista são de inteira responsabilidade de seus autores**

Endereço: UFMS – Câmpus do Pantanal – Av. Rio Branco, 1270, Bairro Universitário, 79304-020, Corumbá/MS. Aos cuidados de Edgar Aparecido da Costa, editor da REVISTA GEOPANTANAL.

E-mail [revistageopantanal@gmail.com](mailto:revistageopantanal@gmail.com)

**Solicita-se permuta/Exchange desired**

Corumbá, MS

Dezembro de 2022

---

## SUMÁRIO

**Editorial** \_\_\_\_\_ 7

### **Dossiê: Jurisdição em Fronteiras**

**Apresentação do Dossiê Temático Jurisdição em Fronteiras**  
*Luiza Vieira Sá de Figueiredo* \_\_\_\_\_ 11

**Complexidade da Fronteira: argumentos provisórios**  
*Tito Carlos Machado de Oliveira* \_\_\_\_\_ 17

**A Efetivação dos Direitos Humanos dos Migrantes LGBTQIAP+:  
critérios para avaliação de credibilidade e reconhecimento da condição  
de refugiado baseados na orientação sexual e/ou identidade de gênero  
no estado brasileiro**  
*Layla de Oliveira Lima Linhares*  
*Thiago Oliveira Moreira*  
*Érica Verícia Canuto de Oliveira Veras* \_\_\_\_\_ 33

**Direito Sistêmico e Mercosul: novas possibilidades de  
soluções de controvérsias nas relações internacionais**  
*Jamile Gonçalves Serra Azul*  
*Lídia Maria Ribas* \_\_\_\_\_ 54

**Jurisdição em Fronteira: o poder judiciário estadual na  
fronteira Brasil-Bolívia em Mato Grosso do Sul**  
*Joyce Sehaber Germendorff*  
*Luiza Vieira Sá de Figueiredo* \_\_\_\_\_ 67

<b>As Fronteiras, os Crimes e o Sistema Prisional</b> <i>Lourenço Migliorini Fonseca Ribeiro</i> _____	81
<b>O Princípio da Unidade Familiar como Limite à Extradicação Passiva</b> <i>João Luis Macedo Silva Cardoso</i> <i>Thiago Oliveira Moreira</i> _____	96
<b>A Cooperação Internacional Através do Acordo de Concessão ao Estudo, Trabalho e Residência: o perfil dos solicitantes do documento especial de fronteiroço na fronteira Corumbá</b> <i>Vanessa Valadão Gouvêa Gomes da Silva</i> <i>Lucilene Machado Garcia Arf</i> _____	114
<b>A Terceira Margem e os Maxakali: sobre cidadania, democracia e acesso à justiça em fronteiras simbólicas</b> <i>Matheus Moura Matias Miranda</i> _____	136
<b>Fronteira Brasil-Paraguai: os desafios da utilização do Rio Paraguai como limite natural</b> <i>Aguinaldo Silva</i> <i>Camilo Henrique Silva</i> _____	155
<b>Pantanal Transfronteiroço: breves considerações para o desenvolvimento sustentável</b> <i>Gleicy Denise Vasques Moreira</i> _____	167

---

## EDITORIAL

A Revista GeoPantanal apresenta, neste número, o Dossiê temático Jurisdição em fronteiras. É fruto da articulação entre pesquisadores do Mestrado em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Campus Pantanal) com docentes do Mestrado em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN).

Os artigos trazidos neste número tiveram a participação direta da professora Luiza Vieira Sá de Figueiredo, do Mestrado em Estudos Fronteiriços (UFMS) e do professor Thiago Oliveira Moreira, do mestrado em Direito (UFRN) que atuaram como editores convidados. Trata-se de um produto do *I Congresso Internacional Jurisdição em Fronteiras*, ocorrido na cidade de Corumbá/MS, entre os dias 9 e 11 de novembro de 2022.

Para além dos 10 artigos que compõem este número, a Revista GeoPantanal rende homenagem aos pesquisadores pioneiros em abrir horizontes para o entendimento de fronteira na perspectiva deste dossiê. Na escala nacional, reconhecemos e somos imensamente gratos aos ensinamentos de Lia Osório Machado. Na escala regional, o pioneiro é nosso companheiro aposentado da UFMS, Tito Carlos Machado de Oli-



veira. São pessoas, cujos trabalhos inspiraram e incitam várias reflexões e práticas desde a origem dos seus escritos até os dias atuais. Foram e são referenciais teórico-metodológicos e, por isso, nossa homenagem.

Os estudos sobre as fronteiras no Brasil têm suas origens bem-marcadas nos relatórios militares e nas observações de viajantes desde tempos imperiais. Embora ao final do século XIX Frederick Turner tivesse dado enormes contribuições para a construção de um pensamento, especialmente quando insere a fronteira no centro de decisões das altas esferas políticas nacionais, no Brasil persistiu por muitas décadas a ideia de um espaço de abandonos, desordens e ameaças à integridade do território nacional.

Na virada do século XX para o XXI, os estudos acadêmicos, especialmente os liderados por Bertha Becker e Lia Osório Machado, foram os responsáveis por mudanças significativas tanto na forma de enxergar quanto na de gerir as fronteiras. Suas teses, em especial as de Lia Osório Machado, apoiadas em Claude Raffestin, tiveram alcances espetaculares, uma vez que, a partir delas, foi possível reconhecer dinâmicas próprias, arranjos criativos e soluções incríveis que as populações fronteiriças construíram e constroem para sobreviver ao distanciamento político. Sem cair em simplificações rasas, foi na distinção entre limite internacional e fronteira que Lia Osório Machado desenvolveu sua principal tese, em que o primeiro é de domínio das esferas mais elevadas dos interesses nacionais, incluindo sua soberania, enquanto a segunda pertence aos povos que ali habitam. Essa nova forma de entendimento permitiu enxergar com mais clareza as complexidades das relações das sociedades fronteiriças com as leis e os efeitos administrativos dos estados que compõem esse território.

Contudo, apesar dos avanços observados nas obras de Lia Osório e Bertha Becker, os estudos brasileiros sobre fronteira ainda careciam de pesquisadores que, com robustez intelectual, estudassem essa categoria a partir dela. Ou seja, faltavam estudiosos de instituições periféricas que dessem conta do desafio de, não apenas analisar os resultados das pesquisas, mas, sobretudo, desenvolver um pensamento crítico e coerente sobre as fronteiras. Tito Carlos Machado de Oliveira supre essa demanda a partir de 1998 com a publicação do livro *Uma fronteira para o Pôr-do-sol*. A partir dessa obra, seus trabalhos diversificaram, tanto em articulações internas quanto externas à UFMS. A organização das edições do Seminário Internacional América Platina (2006, 2008 e

2010) trouxe o debate sobre as fronteiras em circuitos com amplitudes inimaginadas até então.

As fronteiras chegam a Mato Grosso do Sul de forma muito intensa, seja nos limites com o Paraguai, seja nos com a Bolívia. Sabedor disso, Tito Carlos Machado de Oliveira fez a marcação de suas importâncias para a formação política e econômica desse estado de tal forma que se torna indissociável o seu nome à compreensão desses territórios e seus impactos nas vidas dos sul-mato-grossenses.

Dez anos depois do lançamento do livro fulcral nos estudos de fronteira, a UFMS implantou, em 2008, o Mestrado em Estudos Fronteiriços no Campus do Pantanal, na fronteira cidade de Corumbá. Tratava-se do primeiro Programa de Pós-Graduação no Brasil que tinha seu objeto central as fronteiras e os limites internacionais, temas responsáveis pela costura das suas linhas de pesquisa, definindo seus projetos de pesquisa e seus alcances extensionistas. O fato de ser um Mestrado Profissional deu a marca de inserção social e da busca de soluções para os problemas estudados nos projetos dos docentes, ou nas dissertações desenvolvidas. Esse emaranhado arrojado para um Programa em uma universidade periférica e em um Campus situado na fronteira com a Bolívia é indissociável de uma história principiada por Lia Osório Machado e aprofundada por Tito Carlos Machado de Oliveira, pois foram eles os responsáveis pela construção de metodologias coerentes que levaram ao reconhecimento de centralidades periféricas.

A fotografia da capa é de autoria do editor e retrata a capa do livro *Uma fronteira para o pôr-do-sol*, a referência pioneira, escrita na periferia do Brasil, sobre fronteiras, de autoria de Tito Carlos Machado de Oliveira e publicado pela Editora da UFMS, em 1998. A capa do livro é uma representação muito viva da fronteira brasileira, que nos convida a apreciar que, apesar do limite e para além dele, a fronteira é um espaço de possibilidades e de complementaridades.

O vermelho e o amarelo são as cores que dominam a arte da capa. É uma alusão à condição do sol que abraça ambos os lados da fronteira, na altura de Corumbá. É o “entardecer que ‘nunca se põe’, se pereniza no suor constante dos cidadãos e transeuntes”, como escreve Tito, na contracapa desse livro. O voo dos tuiuiús ou das garças, a depender da imaginação de quem observa, indica que o limite internacional é uma convenção social e política, um produto das relações de poder.

Igualmente, ilustra que existem outras lógicas que passam/circulam pelas fronteiras forjadas pelos humanos: aquelas dos elementos da natureza tangíveis e intangíveis.

Por isso a fronteira é fascinante e, por esta razão, são cada vez mais necessárias obras que estudam suas dimensões, temáticas e escalas, como é o caso deste dossiê.

Desejamos a todos uma boa leitura.

*Edgar Aparecido da Costa*  
*Marco Aurélio Machado de Oliveira*

---

## APRESENTAÇÃO DO DOSSIÊ TEMÁTICO JURISDIÇÃO EM FRONTEIRAS

Luiza Vieira Sá de Figueiredo\*

É um prazer compartilhar esse momento especial com a comunidade acadêmica, sobretudo para debater um tema tão importante para quem vive e trabalha na fronteira, enfrentando os mais diversos desafios cotidianos, que passam desde o acesso físico a determinadas localidades, até o preconceito e a invisibilidade de quem não conhece a fronteira.

Peço licença para falar um pouco sobre a nossa fronteira. De forma bem sucinta, é possível distinguir três momentos distintos para descrever a fronteira brasileira. O primeiro, caracterizado pelo desco-

---

\*Magistrada, Docente e Orientadora Permanente do Programa de Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - ENFAM/DF; Formadora da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - ENFAM/DF, em Programas de Formação Inicial, Continuada e EAD; Pesquisadora Voluntária do Grupo CADEF/UFMS - Movimento Espacial de Fronteira; Docente e Orientadora Voluntária do Mestrado em Estudos Fronteiriços - UFMS - Campus Pantanal; Pós-doutorado em Democracia e Direitos Humanos na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutorado em ciências humanas na Universidade de São Paulo. E-mail luizavisa@hotmail.com.

nhecimento, pois a ocupação e o povoamento do território brasileiro estiveram ligados à região litorânea e a algumas regiões do interior em razão de rios navegáveis.

Em 1864, com a ocupação do Forte Coimbra e a tomada da cidade de Corumbá, na Guerra da Tríplice Aliança, também conhecida como Guerra do Paraguai, o governo brasileiro se dá conta da fragilidade da fronteira no tocante à segurança nacional e a consequente necessidade de integração das fronteiras à região litorânea, onde estava o poder central.

Em 1865, Corumbá foi palco da Batalha de Riachuelo, fato importante na atuação da Marinha do Brasil e a retomada da cidade foi liderada pelo Oficial do Exército Antônio Maria Coelho, no ano de 1867, marcando a presença histórica dessas instituições na fronteira oeste. Os restos mortais de Antônio Maria Coelho estão na Praça da Independência, na Rua 13 de junho (data da retomada), no centro de Corumbá.

O pós-guerra inaugura, então, o segundo momento na descrição das nossas fronteiras. A segunda metade do século XIX e o século XX caracterizam-se pela expansão e investimentos de forma mais ordenada na região de fronteira.

A partir de 1890 foram constituídas comissões telegráficas que percorreram o Estado de Mato Grosso, então uno, e parte da região amazônica, nos atuais Estados do Acre e Rondônia. Inicialmente essas comissões tinham como finalidade estabelecer a comunicação via telégrafo dessas regiões com o governo central no Rio de Janeiro.

Com o avançar dos trabalhos, essas comissões ganharam verdadeiro cunho científico. Médicos, botânicos, geólogos, naturalistas, etnógrafos passaram a acompanhar as viagens das comissões, produzindo mais de 90 relatórios que retratam a riqueza natural e a diversidade dessas regiões.

O projeto do governo central de expansão e implantação da linha telegráfica no território brasileiro foi oficialmente concluído em 1915, embora trabalhos técnicos de confecção de mapas e relatórios tenham se estendido até 1930. Existem estudos que demonstram que a ocupação e o povoamento dessas regiões ocorreram a partir das estações telegráficas e do traçado original da linha. O Museu de História do Pantanal, situado no Porto Geral, em Corumbá, conta de modo didá-

tico e bem visual a história da região, com painéis sobre a Guerra da Tríplice Aliança e sobre as Comissões Telegráficas.

A demarcação de limites e fixação de marcos na fronteira esteve na agenda do Ministério das Relações Exteriores ao longo de toda a segunda metade do século XIX e primeira metade do século XX. Em 15 de janeiro de 1927 foi criada uma Comissão de Inspeção de Fronteiras, no âmbito do Ministério da Guerra, comandada pelo Marechal Cândido Mariano da Silva Rondon, com a finalidade de “proceder minuciosa inspeção das fronteiras do país, para estudar as condições de seu povoamento e segurança”.

Essa comissão, no período de três anos, percorreu a fronteira do Brasil com Colômbia, Peru, Bolívia, Venezuela, Guiana Francesa, Guiana Holandesa, Guiana Inglesa, Paraguai, Uruguai e Argentina, passando pelos Estados brasileiros do Pará, Amazonas, Acre, Mato Grosso, Paraná e Santa Catarina (e atualmente também regiões dos Estados do Amapá, Roraima, Rondônia e Mato Grosso do Sul, unidades federativas de criação mais recente).

Os trabalhos da comissão não chegaram a ser concluídos, com a inspeção da fronteira brasileira de norte a sul, em razão de movimentos políticos no ano de 1930. Ao longo de todo o século XX foram constituídas comissões de limites com os países vizinhos.

Atualmente, a fronteira brasileira representa uma extensão territorial de mais de 16 mil quilômetros, comunicando-se com 10 países da América do Sul, englobando 11 dos 26 Estados da federação e Distrito Federal. A faixa de fronteira (faixa de 150 quilômetros de largura, paralela à linha divisória terrestre) corresponde a aproximadamente 27% do território nacional e reúne 588 Municípios. Desses, 122 estão na linha de fronteira e 33 são cidades gêmeas.

O avanço da tecnologia e das comunicações, o fenômeno da globalização e a tendência mundial de reunião dos países em blocos regionais, com tratados de livre comércio e circulação de pessoas, movimento intensificados nas últimas décadas, mudou a realidade da fronteira brasileira.

Esse é o terceiro e atual momento, caracterizado por um novo olhar e nova abordagem, que pretende ser coordenada e interdisciplinar. Está-se repensando e rediscutindo a concepção até então predominante da fronteira como limite da linha internacional entre

dois países. A fronteira passa a ser vista como um espaço de desenvolvimento estratégico e carecedor de políticas públicas específicas.

Quando transportamos essa realidade para o Poder Judiciário, a condição fronteiriça impacta a jurisdição de várias formas, seja pela legislação nacional e internacional aplicável aos casos concretos, seja pela necessidade de interlocução e cooperação com outras instituições, também nacionais e internacionais.

Eu cheguei em Corumbá no ano de 2014 e já trazia uma experiência acadêmica decorrente de pesquisa realizada sobre políticas públicas transfronteiriças na Universidade de Coimbra, Portugal, com o Professor José Joaquim Gomes Canotilho e sob a orientação do Professor Jonatas Machado, mas, estar inserida na realidade local me trouxe novas percepções sobre a condição fronteiriça e sobre o atuar de magistrados e magistradas na fronteira.

Viver na fronteira em Corumbá me proporcionou um outro olhar em torno da atuação profissional e do ensino judicial, no sentido de que a formação de magistrados para atuar na fronteira demandava habilidades específicas quanto a questões teórico-práticas e, também, de relacionamento.

O tema “jurisdição em fronteira” está inserido na formação inicial dos juízes substitutos na grade curricular da Escola Judicial do Estado de Mato Grosso do Sul (Ejud/MS) desde 2017. Mas foi em 2020 que a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (Enfam) trouxe o tema para o cenário nacional da formação judicial, com a produção do Curso EaD “Jurisdição e Fronteiras” que foi posteriormente compartilhado com as escolas judiciais de todo o país, no âmbito da formação continuada de magistrados e magistradas. O conteúdo do curso foi elaborado e desenvolvido por um magistrado federal e uma magistrada estadual, com atuação em região de fronteira.

A Enfam acolheu então essa necessidade de formação específica decorrente das dificuldades do exercício da jurisdição na fronteira, que permeiam tanto a jurisdição estadual quanto federal, e montou um programa de formação para magistrados e magistradas, oferecendo capacitação específica para atuação profissional em região de fronteira, buscando a integração do Poder Judiciário com a realidade local e com outros órgãos e países limítrofes.

O *I Congresso Internacional Jurisdição em Fronteiras* foi idealizado no âmbito das Escolas Judiciais Enfam (nacional) e Ejud (regional, de Mato Grosso do Sul) como um espaço que pudesse reunir magistrados, agentes públicos que atuam em região de fronteira e comunidade acadêmica em torno dos principais problemas que impactam a jurisdição em região de fronteira.

Em 10 de novembro de 2021 foi realizado, pela plataforma zoom, em razão da pandemia COVID-19, o evento *online* “Jurisdição em Fronteira”, que reuniu cerca de 100 magistrados brasileiros e estrangeiros, além de autoridades e convidados que atuam em região de fronteira.

Na ocasião, foram realizadas oficinas para identificar os principais problemas que impactam a prestação jurisdicional em região de fronteira, seja ela física ou não, os quais foram organizados por temas e consolidados em relatórios que subsidiaram a programação do Congresso.

Também em novembro de 2021 o fórum da comarca de Corumbá recebeu, no Tribunal do Júri, a visita da Corte Departamental de Santa Cruz (Bolívia), que estava na fronteira para implantação de uma central de atendimento eletrônico no fórum de Porto Soares. Na ocasião foi assinado pelos magistrados brasileiros e bolivianos presentes um protocolo de intenções para cooperação judiciária.

Em 14 de março de 2022, a Enfam, por portaria, instituiu grupo de trabalho para elaboração de estudos e propostas visando a cooperação judiciária internacional direta com a Bolívia, no âmbito no Programa de Formação Jurisdição e Fronteiras. E em 29 de março de 2022 a Ejud/MS também instituiu por portaria um grupo de trabalho local com a mesma finalidade.

O *I Congresso Internacional Jurisdição em Fronteiras*, realizado no Centro de Convenções de Corumbá, no período de 9 a 11 de novembro de 2022, marcou a história do Poder Judiciário em Corumbá, reunindo autoridades civis e militares para discutir questões impactantes para a realidade fronteiriça.

Sediar o evento em Corumbá, na linha de fronteira, foi simbólico, na medida em que as questões relativas à fronteira foram historicamente decididas no poder central (Rio de Janeiro e Brasília). Os participantes do Congresso puderam vivenciar a fronteira, tanto nas dificuldades de acesso quanto nas belezas naturais e históricas.



Considerando a contribuição que o meio acadêmico pode agregar ao evento e com a finalidade de dar visibilidade à fronteira como foco de pesquisa, as Escolas Judiciais contaram com a parceria do Mestrado em Estudos Fronteiriços da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (Campus Pantanal) e com o Mestrado em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), que tem uma linha de pesquisa em Direito Internacional e Jurisdição.

Meus sinceros agradecimentos a todos e todas que com muita dedicação e compromisso viabilizaram o *I Congresso Internacional Jurisdição em Fronteiras*, fruto de muitas parcerias e de uma verdadeira construção coletiva e colaborativa, tanto na formatação pedagógica quanto na viabilidade operacional. Rendo um agradecimento muito especial ao Prof. Edgar Aparecido da Costa por eternizar o evento neste dossiê temático, desejando a todos uma prazerosa leitura.

Muito obrigada!

# COMPLEXIDADE DA FRONTEIRA: ARGUMENTOS PROVISÓRIOS\*

## Border's Complexity: Temporary Arguments

DOI 10.55028/geop.v17i33.17672

Tito Carlos Machado de Oliveira\*\*

**Resumo:** A complexidade é inerente à fronteira. Sua apreensão remete a ingerência de múltiplas categorias científicas. Este estudo, trata de um debate preliminar sobre uma forma de caracterizar, diferenciar e dimensionar o ambiente fronteiriço, tendo como parâmetro a realidade imposta às cidades do Mato Grosso do Sul com o Paraguai e com a Bolívia. Tais argumentos, mesmo que provisórios, procuram abonar elementos indagativos para subsidiar a análise com *largura*, *altura* e *profundidade*, bem como auxiliar a interpretação da dinâmica do *espaço geográfico* em ambiente de fronteira.

**Palavras-chave:** complexidade, condição geográfica, território fronteiriço.

**Resumen:** La complejidad es inherente a la frontera. Su aprehensión se refiere a la interferencia de múltiples categorías científicas. Este estudio trata de un debate preliminar sobre una forma de caracterizar, diferenciar y dimensionar el entorno fronterizo, teniendo como parámetro la realidad impuesta a las ciudades de Mato Grosso do Sul con Paraguay y Bolivia. Dichos argumentos, aunque sean provisionales, buscan sustentar elementos de cuestionamiento para sustentar el análisis con amplitud, altura y profundidad, así como ayudar a la interpretación de la dinámica del espacio geográfico en un entorno fronterizo.

**Palabras clave:** complejidad, condición geográfica, territorio fronterizo.

“... onde a diferença se faz ausente, é que há ameaça de violência ... pois não é a diferença, e sim a sua perda que causa a confusão para a violência.”

*René Girard*

### Exórdio

Argumenta o geógrafo Claude Raffestin (2005, p.11), citando René Girard (posto em epigrafe), que: a *fronteira nasce da diferença*. Seguramente, é a diferença o elemento que assegura a não violência. Pode-se, portanto, afirmar que: a *fronteira* é um ambiente de *Paz* e um instrumento para a *Paz*, que assim tem se constituído. E, acrescenta, o geógrafo genebrês, que as *fronteiras* emitem movimentos que suscitam formas diversas de *distinção*, *diferenciação*, *tradução*, *graduação* e *regulação* o que, noutros termos, constata suas especificidades, complexidades e importância inerentes à sua condição geográfica.

\* Reflexões acadêmicas (sempre) provisórias acerca de um rico e apaixonante ambiente onde, a exceção de uma *Linha Divisória*, quase *nada* é definitivo e, muito pouco se faz conclusivo.

\*\* Geógrafo, Professor doutor aposentado da UFMS, porém, continuamente, apaixonado por Fronteiras. E-mail: tito.ufms@gmail.com.

Mesmo que Raffestin (2005) não consolida, com nenhuma rígida teoria, os *movimentos* aludidos, não impede que sejam adotados como *diâmetro* para balizar um possível “modelo de ordenamento” para a investigação. Ainda que este texto, também, não o faça, apesar disso, permite, sobre muito, na área da geografia, consolidar instrumentos para uma comparação entre as fronteiras; e, ainda, advertir sobre um “concerto epistemológico” para dimensionar a *complexidade* do ambiente fronteiriço. Visto que, os movimentos estão sustentados por procedimentos práticos do cotidiano, guardando profundas particularidades nas articulações regionais, ainda que estejam ancorados na dinâmica do conjunto geral do território.

A complexidade é inerente à fronteira. Posto desse modo, sua depreensão, remete a ingerência de múltiplas categorias científicas, em face de que se apresenta, na condição *espacial* (categoria da Ciência Geográfica); se efetiva pela qualidade de *regulamentar* (Ciência Jurídica), se solidifica na condição de pertencimento a um *Estado Nação* (Ciência Política), o que lhe consente uma necessária condição de *defesa* (Remetendo-a Ciência Militar), isto sem esquecer a cogente intercessão *mediadora* para sócio convivência (concernente ao desígnio da Diplomacia).

Posto assim, ao atravessá-la pode significar, não apenas, uma mudança na paisagem ou da condição espacial, mas também, uma ressignificação na

dinâmica dos acontecimentos, onde, por vezes, até o *tempo* se reconfigura – caso típico das fronteiras onde o relógio pode ser, obliquamente, determinado para além das linhas do fuso horário.

A fronteira, sob qualquer modo ou olhar, jamais será um lugar banal. Senão, o contrário. É, sobre muito, um lugar complexo; de mensuração difícil; e, comparação pouco concreta por vezes invisíveis, especialmente àquelas fronteiras com elevada densidade populacional e/ou, mais ainda, àquelas na condição de *conurbação internacional* – uma junção de territórios urbanos pertencentes a Nações distintas.

Foram (e, por vezes, ainda são) os comportamentos culturais, associados às necessidades dos deslocamentos para sobrevivência, que acenderam desentendimentos e alterações entre as *tribus*<sup>1</sup>. Provocaram, uma espécie qualquer, de delimitação sistêmica (ou inacabada) de utilização do território com base na restrição aos outros.

Foram as atitudes de *viver, falar, coletar, caçar, festejar, sentir etc.* que acenderam (e ascendem, ainda) as múltiplas formas de *impor limites* o que, em síntese, desenhou e delineou o mundo moderno. Assim, justo se faz frisar, também, que: foram *as* fronteiras abalizadas pelo comportamento humano que *demarcaram* os Estados Modernos – e não o contrário! - e, sem vice-versa!

O fato dialético, deste artifício da delimitação do território, na conformação “de posse e/ou uso da terra”, mediante a fixação sedentária, foi quem permitiu a *gênesis* do Estado Moderno. E, engendrou, concomitantemente, o conceito de *retenção* que, em igual proporção, impede *um* proprietário de adentrar *noutras* propriedades, o que noutros termos, impede (ou no mínimo atrapalha), sob diversos modos, a *saída* de seu próprio domínio. Daí chegar ao conceito “moderno” de *posse*, e, estendê-la a uma condição de *monopólio* foi um curto-passo. Assim posto, e considerando a intensiva difusão do domínio privado, a mobilidade humana ficou cingida à uma área de movimento, facilmente, *vigiada*, e, como efeito direto, disciplinou toda a convivência.

Se, no passado, os limites da propriedade (que, no geral foi coletiva) eram referenciados nos elementos da natureza, os *marcos* se destacavam, na paisagem, com aparência, sequência e *lógica* definida, hoje, os *limites* são fixados por uma aparência esticada sob o controle do *arame-farpado* na paisagem do rural, enquanto os tijolos e os jardins fixam os gradientes para delimitar a paisagem urbana. Porquanto também, a frieza da *cartografia* com seus riscos, “exalam” e esparzem os aspectos dos *vazios*.

<sup>1</sup> Tanto no passado, quanto no presente, permitido similitudes às *tribos urbanas* caracterizadas pelo sociólogo francês Michel Maffesoli (2014).

Pedindo perdão aos cartógrafos, a Cartografia representa uma incompletude do real, pouco proporcional à *paisagem*, aonde o desenho do território é sinonimizado como conjunto de linhas que simulam os caminhos da circulação, o traço do habitável urbano, assim como os seus estorvos (lagos, morros, rios...) que separam, bem como, as pontes e caminhos de conexão. Apesar de tudo, as delimitações sociais, sempre, de algum modo, se visibilizam.

Como contraponto, a paisagem é icônica, por revelar, tanto a presença de objetos construídos com propósito de limitar e delimitar a realidade, permitindo, advertir até, o *sentido* da ausência, ou, d'alguma não-presença. Se, na cartografia, se oculta o sentido da relação propriedade-privativo, a simplicidade da paisagem, na aparência *do vazio*, revela a condição da propriedade na sua nobre essência escatológica: *produzir para explorar*; ou, *explorar sem produzir*.

Em igual relação, a *paisagem urbana*, também se diferencia da modelagem cartográfica, a partir da visualização d'uma contraditória *variedade uniforme* (vide favelas) ou, mais ainda, uma perfeita abrangência da *uniformidade* (vide conjuntos habitacionais, bairros de classe média, etc.), e a ocultada *variuniformidade* dos portais de luxo. Assim, como os modos de circulação, os formatos de segurança, os estilos de vida, onde tudo serve, d'algum modo, para satisfazer um *modo-padrão* de demarcar, com a *diferenciação*, e, assim, marcar (ou remarcar) com o propósito da *separação*.

O tabuleiro mostrado pela paisagem do território, tanto no Brasil, quanto, na América Latina (para não ir muito além), espelha, sob qualquer proporção, a composição de classes no conjunto populacional – fato que sempre basta para explicar, porém nunca é suficiente para depreender. Seja, em qualquer sentido (*lato* ou *stricto sensu*), em qualquer direção (*pactuada* ou *conflitiva*), todo processo de aproximação advém-e-provém da necessidade de *sobrevivência*, ainda que explícita ou implicitamente, real ou simbolicamente.

Enquanto é a *sobrevivência* que expõe o contraditório, aponta e dá *ritmo* aos *conflitos*. Também, é na contradição que os efeitos do comportamento social (*riqueza, pobreza, beleza, inveja, etc.*) se explicitam. É, portanto, na aproximação que a *realidade*, os *sonhos*, as *expectativas* e o *desejo*, sobrevivem, permanecem ou se dissipam. Assim posto, um espaço geográfico, em *contato* com outros espaços geográficos impõe a necessidade, de “*convivência*” que, sob todos os ângulos, consente o contraditório, permite cumplicidade e engendra formas *pactuadas* do seu uso para sobreviver e até para acumular.

São estes parâmetros agrupados que suscitam a consignação de um conjunto de *regras de relacionamentos*, seja entre dois ou mais povos, povoados, grupos, duas

ou mais culturas, dois ou mais desígnios de orientação sócio-cultural-jurídica etc. que, em síntese, ainda-que-complexo, tornam-se balizas necessárias para respaldar um conjunto de procedimentos a serem exercidos pelos viventes na *condição de ser da fronteira*.

### A proximidade como elemento categórico

Quanto mais próximo um ambiente de outro, maior a possibilidade de convívio; maior a visibilidade das diferenças (características físicas, comportamentos culturais, acúmulos materiais, conceitos legais, etc.); maiores serão, também, as manifestações de demarcação do território, no sentido de resguardar comportamentos culturais e atitudes sociais explícitas ou tácitas.

Não obstante, é, também, *na proximidade* que se aguçará mais-e-mais a dinâmica dos contrários, ao acentuar a natural curiosidade humana, alargar a observação, aceitar formas de rejeição para produzir desavenças; mas, também, para promover, simultaneamente, forma de aprendizado e assimilação de comportamentos díspares que possibilitam a coexistência e oportuniza distintos formatos de interação.

De tal modo que, a *proximidade territorial* entre “tribus”, se conforma, se reproduz e impõe uma espacialidade dicotômica e contraditória capaz de estreitar-contrapor-conviver-alongar *procedimentos* e *expectativas*, ocasionando um *espaço transitivo*, com capacidade de suportar formas emblemáticas de coexistência, assimilar comportamentos, ritos culturais etc., e, solidificar formas (simples e sofisticadas) de convivência, estranhamento, aceitação, apartamento, assimilação e, mais importante, de aprendizado.

Pondo como justo afirmar que, de todo modo: *não existe interação sem proximidade*. Se antes, marcada por uma proximidade simplesmente territorial; hoje, consolidada por outras formas variantes de aproximação, seja tanto *física* (avião, etc.), quanto *física-virtual* (rádio, tv, internet, etc.), considerando sua sofisticação – com muito mais *abrangência quantitativa*, assegurado, sob diversos modo, uma “lógica tendencial” à *eficiência qualitativa*.

Entrementes, a *proximidade* (assim como todas as demais maneiras de interação) não é sinônimo de *finalização* de todos impedimentos que separam quintais e pessoas. Mesmo porquê, o próprio *comportamento sociocultural*, impõe sob diverso modo, limites e formas de apartamento-distanciamento consolidando *argileiras*, tão ou mais contundentes do que quaisquer barreiras físicas.

Entrementes, se no passado, abrir caminhos e ultrapassar as *fronteiras* naturais foi *condição essencial* para encolhimento das distâncias entre os *diferentes*,

permitindo a aproximação, *contato* e *acolhimento* entre povos com comportamentos socioculturais desiguais, mesmo que, também, tenha invocado estranheza e exasperação comportamental com conflitos inevitáveis, as ingerências no modo de caçar, reunir, festejar, produzir, orar etc. imprimiram alterações que condenou tanto aos invasores, quanto os invadidos, a uma tenaz *releitura* do território e do formato de seu uso. No mesmo formato, que os novos instrumentos dados pelo aparato científico-técnico, também consente uma *releitura* na atualidade.

Sob diversos sentidos e parâmetros a *proximidade* se apresenta, com ipseidade, tipo uma “*categoria geográfica*”, posto no fato que, intensifica a observação e promove a capacidade de interferir na dinâmica da paisagem (tanto no *status* da natureza, quanto na *circulação* de pessoas e de bens), provocando, como efeito, intervenção sobre o território e levando a reinterpretção dos seus fatores decorrentes.

Contudo, sob qualquer ângulo de referência, absolutamente nada é tão impactante quanto a aproximação entre povos e a desenvoltura da *aprendizagem* provocada entre eles. Até no contexto do conflito – como dizem os estudiosos: o único “*benefício*” consistente que, qualquer conflito é capaz de produzir, é, senão, o *aprendizado*.

A *aprendizagem* – aqui, entendida como a forma pelo qual o resultado de contatos, experiências cotidianas, indagações em qualquer sentido, exercício de habilidades, raciocínio e observação – permite engendrar alterações e mutações de valores e variações de comportamentos individuais e coletivos. Além disso, a *aprendizagem* traz consigo, a capacidade histórica de estreitar caminhos e de prostrar barreiras de qualquer natureza para ampliar conhecimento e, como efeito, redefinir procedimentos.

De todo modo que, a *proximidade* nos dias que correm (não mais, apenas, na condição geográfica) é, sobre muito, um estímulo à *aprendizagem*. Autorizando, sob efeito direto, creditar um natural acréscimo da *capacidade de compreender* território. Ainda que sob questionamento, a *complexidade* mantém sua forte correlação direta ao *volume populacional*; quanto maior o número de pessoas sobre um ambiente, maior será a sua *complexidade*, premissa esta, ainda não questionada! Embora o volume populacional possa animar o território com acentuadas oportunidades, por outro sentido, também, exige relações proporcionais com ressaltantes intervenções para um conjunto doutras acomodações.

Em um contexto amplo, é passível concordar com Albuquerque (2012, p. 72), quando alude que as aglomerações fronteiriças se consolidam como zonas privilegiadas para misturas culturais, identificações sociais múltiplas, de modo a concretizar identificações e alteridades situacionais. Estes elementos, permitem instituir

um *quadro de relações* próprio para alvitrar indicativos que admitem e permitem “intuir” sobre a possibilidade de conferir um determinado *Grau de Complexidade* ao ambiente de Fronteira, calçado na proximidade territorial. Suscitando observar, por um lado, o Nível de Contato estimulado pelo sincronismo entre *Distância* e *Acessibilidade* dentre as cidades (no caso, brasileiras) e, entre outra cidade do País vizinho. Sintetizando o Quadro, a seguir.

**Quadro 1-** Relações entre o nível de contato e o grau de complexidade em ambientes de fronteira

		Nível de Contato			Grau de Complexidade			
Nível de Contato	Distância e acessibilidade da Divisa			Grau de Complexidade	Nível de contato			
	Curta	Média	Alta		Elevado	Alto	Médio	
Proximidade e Urbana	1	Elevado	Alto	Médio	+ 100 mil/hab.	Altíssimo	Alto*	Médio**
	2	Alto	Médio	Baixo	+ 50 mil/hab.	Alto*	Médio**	Particular
	3	Médio	Baixo	-Distante-	- 50 mil/hab.	Médio	Particular	Particular

1-próxima; 2-média; 3-distante

\*Com mais de 300mil/hab torna-se Altíssimo; \*\* Com mais de 200mil/hab torna-se Alto

Fonte: O autor, 2022.

Posto assim, representa como: *Nível BAIXO de Contato* (dado pela *elevada* distância física e *pouca* acessibilidade entre as cidades); *Nível MEDIO de Contato* (pela *média* distância e *média* acessibilidade entre as cidades); e *Nível ALTO de Contato* (pela *baixa* distância e *alta* acessibilidade entre as cidades). Estes três *Níveis de Contatos*, convocam ainda, associados ao *VOLUME POPULACIONAL* envolvido entre as *cidades de contato*, instituir, sob uma condição, mesmo que à priori, o *Grau de complexidade* do *TERRITÓRIO fronteiriço*.

De tal modo, se constituindo, em princípio, por *TRÊS GRUPOS*: *um*) conjunto de cidades totalizando a população até 50 mil hab.; *dois*) um grupo de cidades registrando a soma entre 50 mil/hab e menos de 100 mil/hab.; e, *três*) por cidades aproximadas que agrupam mais de 100 mil habitantes. Possibilita, nesta associação, formalizar um *Grau de complexidade* do Território para cada conjunto. Assim, é passível acomodar uma *caracterização preliminar* com quatro distintos Graus de Complexidade:

1. Grau ALTÍSSIMO: quando se observa *elevado nível de contato* entre cidades fronteiriças que juntas somam mais de 100 mil *habitantes*;



2. Grau ALTO: em duas condições: a) cidades com *mais de 100 mil/hab caracterizando um Nível Alto de Contato*, e b) cidades com *Nível Suficiente de contato envolvendo mais de 50 mil/hab*.

3. Grau MÉDIO: são três situações: a) cidades com *Nível Médio de Contato somando mais de 100 mil/hab*; b) cidades com *mais de 50 mil/hab, com Nível Alto de Contato*; e, c) cidades com *menos de 50 mil/hab na condição de Nível Suficiente de contato*.

E, por fim, um Grau PARTICULAR de contato: são, também em *três situações*: a) cidades com *mais de 50 mil/hab e com o no Nível Médio de contato*; b) cidades com *menos de 50 mil/hab porém com Nível Alto de contato*; e c) cidade com *nível Médio de contato, mas com menos de 50 mil/hab*. Conforme o quadro acima em referência.

Esta “*simplificação cartesiana*” aqui exposta, baliza este estudo sobre as bordas de um território político, com a intenção de *ousar* em uma analogia capaz de acolher, mesmo na condição preliminar, a *arte de dimensionar sobre a complexidade do território fronteiriço*, partindo da condição lindeira e, da sua circunvizinhança com outra(s) cidade(s) doutro País, isto é, a partir da *aproximação física* entre as cidades fronteiriças. Trata-se, nestes termos, de sustentar uma dimensão, à priori, das condições urbanas e relações interurbanas a partir da *localização geográfica da cidade em relação a linha de fronteira*.

Contudo, de forma alguma, pode ser confundida como abandono da eurritmia, nem das simetrias, tampouco das problematizações naturais, artificiais e das modulagens atípicas que percorrem qualquer estudo e interpretação sobre o tema. Assim, alvitra apenas, estabelecer, não mais que, alguns canais para dimensionar tanto a *diferença* como a condição de *contato*.

Antes de mais, é fundamental constatar que as dimensões sobre o exercício do *Poder Político*, nos enlances interurbanos nas fronteiras, assim como em qualquer lugar, são sustentados essencialmente, entre dois elementos basilares: a) *distância/ acessibilidade entre as cidades*, observado de quanto mais próximo e mais acessível também, tende, maior ser a comunicação, maior a correnteza dos fluxos de qualquer natureza; e, b) o *volume populacional envolvido*, quanto maior o número de pessoas, mais enfático se apresenta o fluxo de relações pessoais, de capital e de trabalho.

Posto desse modo, a *população* e a *acessibilidade* (ambos: quanto maior, mais incisivos) serão, de todo modo, as ferramentas, iniciais para análise, com aptidão para acender uma visualização da estatura e da ingerência dos impactos externos na *dinâmica* do ambiente, e até mesmo, na “*prevalência de um poder*” em um dado ambiente urbano.

Para tanto, se faz imprescindível assentar alguns elementos que remetem a afinidade abonada pela posição geográfica: tanto dimensionada na *distância da linha divisória*, quanto pela *proximidade com outros núcleos urbanos*, se expressando, desse modo, como um *elemento horizontal* que, *a priori*, disponibiliza *observar* a complexidade no ambiente. Contudo, essa condicionante, mesmo que incisiva, isoladamente, pouco se sustenta como suficiente para expressar, *por si e em si*, a dinâmica da *complexidade territorial* do ambiente fronteiriço. Faz assim, cogente, associar ao nível do contado, a *volumetria populacional* envolvida, no sentido de consolidar um instrumento *vertical*, possibilitando dimensionar da complexidade do ambiente.

O quadro que acena com o posicionamento do *Nível de Contato* relacionado com o *Grau de Complexidade*, que se seguem, foram construídos mediante a vivência dos pesquisadores nos levantamentos de inúmeros estudos promovidos no *Centro de Análise e Difusão do Espaço Fronteiriço* (Cadef/UFMS) e, sobretudo, a partir da (já substantiva) literatura que hoje se apresenta sobre as diversas *cidades gêmeas fronteiriças brasileiras*, com um volume extraordinário de detalhes sobre a complexidade nelas existentes.

A *localização*, mesmo em que pese todo avanço tecnológico, ainda é, um elemento geográfico confiável, tanto na caracterização, quanto na definição situacional, como na análise do cotidiano das cidades, conforme relata Carneiro (2016). Trata-se, assim, de uma *medida demográfica* decisiva na posição e na diferenciação geográfica entre os territórios. A posição geográfica é, conforme assinala Lia Machado (1996), um atributo que confere um forte potencial para o território atuar como articulador não apenas nos sentidos local e regional como também se posicionar nas redes de produção e intermediação de largo alcance.

Contudo, para entender as particularidades sobrepostas se faz necessário ponderar, em conjunto, todos os lados envolvidos, para se firmar na condição, e, não apenas se conformar, com a *posição* de ser Fronteira.

Assim, o *Nível de Contato* entre as cidades, passa a ser abonado por uma *lógica* de proximidade física permitindo consolidar, tanto vetores de contatos étnico, político, social, cultural, econômico, como também, capacita identificar *rusgas*, *alteridades* e *embates* que estorvam diversas formas de aproximação e de cooperação, ainda que identificados mais na sua aparência do que na sua essência. Para efeito deste estudo sobre o *território de fronteira*, opta-se aqui pela localização geográfica mediante três dimensões escalares, a descrever.

a) *Nível Elevado de Contato* – Apontando uma *escala* de plena proximidade entre a cidade e a *divisa*; mas também, entre a(s) cidade(s) localizadas após a linha.

Nesta condição, estão identificadas as cidades gêmeas *plenamente conurbadas* dada pela contiguidade urbana. São cidades assemelhadas ao que Alejandro Benedetti (2014) dispõe como *conurbaciones binacionales (sem impedimentos)*. Ou seja, ali se admite uma forma concreta de *continuum* urbano de uma (ou mais) cidade em relação à outra(s), em uma mesma unidade de vizinhança, porém com diferentes estruturas organizacionais impondo uma certa dialética entre *continuidade e intermissão* espacial. Neste modelo, as *redes semiestruturadas* (abastecimento, consumo, utilização de serviços etc.) entre as cidades, sustentam um elemento sólido no delineamento e interpretação deste tipo território.

b) *Nível Alto de Contato* – Para a distância mediana ou com menos acessibilidade (barreiras naturais ou incididas) entre a população e a divisa do país. Neste segundo *Nível* estão as cidades com distância média da linha divisória; ou, estão próximas da linha, mas possuem distância mediana doutro centro urbano além-divisa; ou mais, aquelas cidades separadas por obstáculos naturais (rios, montanhas), e/ou por incisivas barreiras artificiais (vigilância e controle) que impossibilitam uma *livre circulação* entre as cidades.

c) *Nível Médio de Contato* – Neste terceiro *modelo*, são cidades em que, no geral, os territórios físicos dos municípios podem até chegar à linha divisória, mas o seu centro urbano guarda distância significativa doutra cidade de contato, ou seja, está distante ou está sem (ou com pouco) acesso, de modo que sustenta formas concretas de distanciamento físico entre as áreas urbanas com sólidas configurações de apartamento social no *stricto sensu*.

Os *Níveis de Contato Baixo e/ou Distante* devem ser considerados num contexto de análise mediante a presença de determinados fatores requerentes de estudos específicos. Visto que, no contexto em análise aqui desenhado, somente os *Níveis de Contato Elevado, Alto e Médio* permitem consolidar um *Grau de Complexidade geral* na condição *a priori*. Enquanto, *a posteriori*, apenas os estudos sistemáticos com gradientes rigorosos de profundidade, possuem a capacidade de definir o *desenho* e a *intensidade da complexidade* nesta condição. Entretanto, para dimensionar a necessidade e assegurar a eficiência na implementação de políticas públicas, os critérios acima utilizados são pouco eficientes, óbvio!

Para sustentar a segurança da argumentação, se faz premente associar, um outro elemento, diga-se muito mais capaz de referenciar à complexidade: a quantidade de *gente-em-contato*. Neste caso, o *volume populacional* inserido e contabilizado no *conjunto da interação* territorial, coloca-se como elemento cogente na identificação da realidade fronteiriça, e, se consubstanciando assim, no instrumento de análise mais incisivo para demonstrar a *complexidade* localizada.

A identificação da complexidade urbana, baseado no tamanho populacional é, praticamente, consensual entre os pesquisadores de diversas áreas: de forma abrangente, *quanto mais gente mais complexo é o lugar e o seu cotidiano*. Por outro lado, nenhuma ciência foi, ainda, capaz de caracterizar qualquer Metrópole como um lugar incompleto. Senão o contrário. Qualquer Metrópole é um *epíteto* de complexidade. Na fronteira, assim como qualquer outro lugar, não se coloca desigual: o *quantum de pessoas* é o vetor mais contundente e decisivo para qualificar qualquer investigação que envolva relações sócio-históricas.

É, senão, o volume de pessoas envolvidas no *nível do contato* fronteiriço que, em sùmula, define: a *espessura* das relações correntes, o *volume* das interações, o *fluxo* dos deslocamentos, a *dimensão* das trocas de qualquer natureza, e, a volumetria das *redes* para o uso d'ambos territórios, completados pela afluência, nível, intensidade e conformações da *sociabilidade* sobreposta localmente.

O que, por todo modo, se faz necessário constatar o movimento transeunte *no cruzar* o limite divisório entre as duas (ou mais) *Pátrias*, para d'alguma forma, “usar o território *alheio*”, seja por necessidade, obrigatoriedade ou até, por curiosidade.

Tal movimento permite engendrar uma relação (ainda que nem tanto) *vis-à-vis* de contato cotidiano que, simultaneamente, mais aceita que concorda, com a condição de respeitar (e, por vezes assimilar) condutas culturais diferentes, mesmo que, simultaneamente, desconsideram e/ou desconcertam quaisquer formalidades preexistentes.

Porém, por mais estranho que possa parecer, também, muito naturalmente, pactuam formas de “comportamento específico” para cada localidade fronteiriça – reforçando a ideia de que: cada fronteira é, sempre, *uma fronteira* única, diferente. Noutras palavras, constata-se que, em cada interação fronteiriça abrolha, tanto sob a lume do tempo, quanto sob à acuidade relacional, um conjunto de procedimentos *pré-admissíveis* pelo conjunto geral da população vivente em todos os lados de convivência, permitido apontar para uma deferência comunitária ao conjunto de costumes, modos, jeitos, culinárias, festejos que acabam se imbricando e se expressando, em uma “forma natural de *Contrato Social*”, pactuado na dinâmica territorial e concebido sob a lume do *uso* sistemático de um lugar que, se apresenta “*como único*”, às diferentes culturas, assentadas sob formatos jurídicos distintos.

Esse, “*Contrato Territorial*” (expressivamente, entre aspas) exercido por pessoas dispostas à condição *binacional*, possivelmente jamais terá a concretude de se efetivar como um *documento escrito*. Porém – até, pressuposto, por assim ser – tende, no movimento cotidiano ser aceito, maioritariamente acatado, socialmente respeitado e juridicamente nunca questionado entre as partes<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Mesmo que com procedimentos questionáveis, tipo o presenciado em uma rara conversa com cin-

Sob todos os semblantes, (assim como em todos os lugares) a quantidade de *gente*, é que, em síntese, determina o *grau de complexidade* de um *território na fronteira*. Posto que, será o volume de viventes quem determinará: a *forma* de convivência concebida; a *estrutura* urbana necessária; a *organização* social prevalente; uma *função* dominante; bem como, definir o *processo* de aproximação entre os dois ou mais lados do espaço geográfico fronteiro; e, por feito, será o volume de pessoas que, sob qualquer medida-da-analise, consolida a desenvoltura e a *complexidade* do território, salvos explicitas exceções que confirmam a regra<sup>3</sup>.

Noutros termos, tanto na América Latina, assim como em outros lugares, é o volume de *gente* quem, no *stricto* e no *lato sensu*, tende formatar o ambiente do cotidiano urbano via: o volume circulante de *trabalho* (e de *capital*); a pressão exercida pelo valor da *terra* que confere diversidade às relações sociais; e, consagra o *tipo*, *tamanho* e a *forma do poder* ali exercido. Para efeito didático acadêmico, quando se associa *nível de contato* com o *volume populacional* – mesmo que ajustado por uma “obliqua redutibilidade técnico-acadêmica” –, permite, ao atento observador, alcançar *traduções* capazes de caracterizar ou, suficientemente acomodar, um “*sistema de medidas*” mesmo que transitório, autoriza dimensionar a *Complexidade* do ambiente estudado.

## Conferindo a *complexidade* na fronteira

### a. *Extrema complexidade*

Pode-se, assim definir, quando as *cidades conurbadas* na linha fronteiriças tendo como metragem um volume populacional superior a 100 mil/hab, independente da proporcionalidade entre as cidades, como também devem aqui ser conditas as *semi-conurbações* (cidades em alta condição de proximidade, contudo, sem pátios urbanos geminados) com volume populacional superior a 300 mil/hab.

Caso típico da tríplice fronteira (Foz do Iguaçu, no Brasil; Puerto Iguazú, na Argentina e; Ciudad del Leste, Presidente Franco, Hernandarias e Minga Guazú, no Paraguai) que, juntas, perfazem um ajuntamento triple-nacional próximo de co policiais [parte do Brasil, e parte do Paraguay], ao mesmo tempo, e não gravada, óbvio!), onde, todos concordavam que, o criminoso, no geral, comete delitos dentro do seu próprio País; pois que “... qualquer criminoso que atravessa a linha *vira anjo*”. E, relataram ainda, que existe uma *colaboração voluntária* entre as forças de segurança cidadã na fronteira, expressada sob diversos modos, à guisa de exemplo (dada por eles), *por* vezes, quando um meliante de *um lado*, fugiu e foi preso no outro lado, essa *colaboração voluntária* permite que ele (meliante) seja “entregue” para o outro lado na *linha divisória*, já desalgemado, a partir de um simples empurrão *de um lado da linha para* (os policiais) *do-outro lado da linha divisória*.

<sup>3</sup> Tipo: zonas de conflito armado, exploração de domínio do grande capital por empresa monopólica, terreno de ilicitudes sem controle, entre outras.

um milhão de almas, formatando um complexo movimento de comunicação interativa entre os três lados (RABOSSI, 2010; MONTENEGRO; BÉLIVEAU, 2006).

É, também, o que Dilla y Cabeza (2020, p. 41), traduzem como sendo “... espacios económicos que se generan están determinados por relacionamientos productivos y de servicios que se definen por sus fuertes tributaciones a la economía global, y en consecuencia por cadenas de valores largas y complejas”. São fronteiras deste *modelo* onde se ancora a chamada *alta transfronteirização* no dizer de Carneiro (2016). Se observa que, nestes termos, o volume populacional, “*corrige*” as diversas debilidades na comunicação entre cidades componentes em qualquer status de conurbação.

### b. *Alta complexidade*

Acontece quando as conurbações envolvem um *volume populacional* entre +50 e -100 mil/hab. ou as semi-conurbações, com envolvimento superior a 100 mil/hab., possibilitando observar um certo distanciamento físico e/ou pelas imposições de barreiras físicas. Caso típico da *semi-conurbação* incitada entre as cidades brasileiras de *Corumbá* e *Ladário* com as cidades bolivianas de *Puerto Quijarro* e *Puerto Suárez* (Bolívia) que, juntas, somam uma população de quase 200 mil viventes, possuindo um alto fluxo topológico de convivência socioeconômica conforme relatam Oliveira e Esselin (2015).

Neste caso específico da fronteira Brasil-Bolívia, admite-se que o grau de complexidade se eleva fortemente devido outras particularidades decorrentes da presença do *Corredor Comercial São Paulo-Santa Cruz* por onde transita um fluxo anual superior a U\$ 1,2 bilhão/ano em mercadorias de valor agregado, e, também a entrada do *Gasoduto Brasil-Bolívia*. Não pode deixar de ser observada a imposição de uma espécie de “*conformação latino-americana*”, conforme Oliveira e Nascimento (2015), assentada no cultivo econômico, mas também histórico-cultural da *Erythroxylum coca*, que possibilita, tanto o ritual de sociabilidade entre povos originários, como a produção da cocaína.

### c. *Média complexidade*

Tal *Complexidade* mediana *pauta* as fronteiras em outros dois formatos diferentes: *um*) cidades que, juntas ou isoladas, formam um conjunto populacional de *médio porte*, porém distantes da linha; e, *outro*) cidades de fronteira que formam pequenos aglomerados de média acessibilidade e certa distância, onde, através da infraestrutura e do volume de concentração de atividades comerciais diversificadas não viabiliza uma *complexidade excessiva* na divisão do trabalho local.

Nestes dois casos, de forma concreta, “... diminuem os custos com defesa e vigilância” (BRASIL, 2005 p.145); são localidades que se aproximam do que estudiosos latino-americanos assinalam como “Sistemas urbanos binacionais”; do que o PRPDF (BRASIL, 2005) caracteriza como “Zona-Tampão”; e “... corresponderia a aquellas regiones en que los intercambios económicos se resuelven localmente, y que aqui denominamos como *regiones autocontenidas*” referida por Dilla y Hansen (2019). Um bom retrato é a localização de *Guaira* (PR) e *Mundo Novo* (MS), ambas no Brasil, mantendo proximidade com *Salto Guairá* no Paraguai; assim como a relação de *Cáceres* (MT), no Brasil, com *San Mathias* (Bolívia). E, por fim.

#### d. *Baixa complexidade, ou complexidade pontual*

Nesta condição, estão as pequenas aglomerações populacionais fronteiriças em regime de curta-distância (semi-conurbação ou, até mesmo, de conurbação) onde as convivências comunitárias traduzem possibilidades de, *a priori*, suscitar movimentos com *Complexidade reduzida*, pouco sentida, porém, distante de ser desprezível.

Nestas localidades fronteiriças, as relações de contato são dadas por permutas sociais esporádicas e/ou em volumes de trocas mercantis modestas; como ainda, essa baixa aglomeração não impõe severos agravamentos aos problemas sociais (exceto especificidades que nutrem o ambiente fronteiriço para uma outra configuração), tampouco confere grandes “agitações” no cotidiano da população, de todo modo que a complexidade ali presente existe e permanecerá independente da condição de ser fronteira.

Observa-se uma certa similitude com o *Tipo Margem* caracterizado pelo PRPDF (2005, p.144), típico caso da convivência entre Porto Murтинho, no Brasil, separada pelo Rio Paraguai, de Carmelo Peralta, no Paraguai, bem como Bonfim (Brasil) e Lethem (Guiana), como também Bela Vista (Brasil) separada pelo Rio Apa, de Bella Vista Norte (Paraguai) que, mesmo juntadas por uma ponte há mais de 50 anos, consolidam complexidades pontuais. Estes são alguns, entre muitos exemplos que podem ser associadas às *regiones consuetudinárias* pontuadas por Dilla y Cabeza (2020) por se posicionar como pouco povoadas e periféricas.

#### Por fim, porém, à guisa de conclusão

É digno de registro que, enquanto o *nível de contato* desdobra-se de um dado concreto e visível, a *complexidade* se reverte em elemento “*fluido*” que merece ser observado (e problematizado) sob a lume doutros gradientes para que seja e per-

maneira palpável. Lance óbvio. Entretanto, não cabe perder-de-vista, o fato de que no caso latinoamericano, a pauta central da mídia sobre a sociedade na fronteira, quase-sempre está relacionada, enfaticamente à alguma condição de *violência*, muito, simplificadamente, creditada a sua condição locacional geográfica.

Este estudo, trata de um debate preliminar sobre uma forma de caracterizar, diferenciar e dimensionar, conforme dito em parágrafos anteriores, o ambiente fronteiriço, tendo como parâmetro a realidade imposta às cidades do Mato Grosso do Sul com o Paraguai e com a Bolívia.

Tais argumentos, mesmo que provisórios, procuram abonar elementos indagativos para subsidiar a análise com *largura, altura e profundidade*, bem como auxiliar a interpretação da dinâmica do *espaço geográfico* em ambiente de fronteira.

E, com a intenção de depreender sobre a forma, desempenho e eficiência das Políticas Públicas agregadas ao território fronteiriço, bem como suscitar a necessidade de implantação, e/ou redimensionamento, das políticas públicas para que, como maior agudez possa sobrepor àquela “tradicional e incompleta” preocupação com o território pautado – quase unicamente – em *defesa e segurança*. A fronteira merece bem mais que apenas essa formalidade.

Tais elementos, concebem forçar um aprofundamento sobre o nível da *complexidade do ambiente*, ao identificar a defasagem entre os equipamentos de políticas públicas disponíveis *em relação à necessidade imposta* pela condição fronteiriça nas cidades com alto (ou altíssimo) nível de aproximação. Isto posto que: a defasagem carece de ser estudada (até dimensionada) mediante, sempre, ao conjunto da *população presente no território* que abarca todas as relações entre as cidades circunvizinhas envolvidas na condição de ser fronteira, independente do lado pátrio.

Caso contrário, pouco refletirá a *densidade* da realidade territorial. Tipo, caso a taxa de escolarização ou a quantidade de policiais, médicos, leitos hospitalares etc., que, em *um lado* respeita uma relação por habitante recomendada pelas Nações Unidas; enquanto, *no outro lado*, os mesmos indicadores e taxas estão defasados ou incompletos. A análise, no caso, induz ser balizada a partir de uma avaliação considerando ambos os lados, visto que a *ausência* de equipagem em *um lado*, significa, automaticamente, sobrecarregar *o outro lado*. Assim como, também, associar o volume populacional total envolvido.

O fato é que, as implicações dadas pela ausência (ou incompletude) de políticas públicas no território fronteiriço, são transcursadas, no geral e no particular, em *ambos os lados* e repercutidas quão maior for a *Complexidade* constatada – salvo, óbvio, às exceções que merecem, cada, uma análise específica.



Esta verificação remete advertir que a *estrutura* e a *volumetria populacional* das classes sociais existentes, assim como o peso que elas exercem no conjunto social, merecem ser ajustadas sobre o ambiente como *um todo*. Particularizar a coleta de informações para apenas um lado da fronteira significa deturpar a realidade e corromper a compreensão dos fatos.

Na medida que o índice de pauperização está muito elevado na(s) cidade(s) de um lado, tende fortemente, replicar seus efeitos, para o outro lado em uma dimensão proporcional ao *nível* da aproximação – que se desdobra desde a condição de *conurbação* até àquelas cidades com pouca proximidade –, bem como, ao volume populacional existente; como ainda, do mesmo modo que, um *nível de satisfação social* de um lado, assim, também, tende se replicar para o outro. Mudando as palavras: aplica-se ao território, uma “*tendência ritualística*” de sincronizar uma aproximação, tanto, à multiplicação da pobreza, posto como pesadelo; quanto à incorporação da riqueza, colocada como um sonho.

## Referências

- ALBUQUERQUE, J. C. **A dinâmica das fronteiras**: os brasiguaios entre o Brasil e o Paraguai. São Paulo: Annablume, 2012.
- BRASIL. **Proposta de Restauração do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira**. Brasília: MIN, 2005.
- CARNEIRO, C. P. **Fronteiras irmãs**: transfronteirizações na Bacia do Prata. Porto Alegre: Editora Ideograf, 2016.
- DILLA, H. y BRETON WINKLER, I. Las regiones transfronterizas en América Latina. **Polis** [En línea], v. 51, p.1-18, 2018.
- DILLA, H.; HANSEN, K. El régimen político fronterizo en Arica: más allá de la garita. *En*: DILLA, H.; ALVAREZ, C. (eds.) **La vuelta de todo eso**: economía sociedad en la frontera chileno/peruana: el complejo urbano transfronterizo Tacna/Arica. Santiago: Ril, 2019. p. 153-174.
- MACHADO, L. O. O comércio ilícito de drogas e a geografia da integração financeira. *In*: CASTRO, I. *et al.* (Org). **Brasil**: Questões atuais da reorganização do território. Rio de Janeiro: Bertand Brasil, 1996. p.15-64.
- MAFFESOLI, M. **O Tempo das tribos**. Rio de Janeiro: Ed. Forence, 2014.
- MONTENEGRO, S.; BÉLIVEAU, V. G. **La Triple frontera**: globalización y construcción del espacio. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores, 2006.
- OLIVEIRA, T. C. M.; NASCIMENTO, R. Fronteira, paradiplomacia e desenvolvimento. **Revista Monções**, Dourados, v. 6, n. 12, 2017.
- OLIVEIRA, T. C. M.; ESSELIN, P. M. Localizando as condições pretéritas e as relações correntes na complexa fronteira Brasil-Bolívia. **GEOSUL**, Florianópolis, v. 30, n. 60, p 125-163, jul./dez. 2015.
- RABOSSI, F. Made in Paraguai. Notas sobre la producción de Ciudad del Este. **Papeles de trabajo**, v. 4, n. 6, p. 1-21, 2010.
- RAFFESTIN, C. A ordem e a desordem ou os paradoxos da fronteira. *In*: OLIVEIRA, T. C. M. (Org). **Território sem Limites** – Estudos sobre fronteiras. Campo Grande: Ed. UFMS, 2005. p. 9-15.

# A EFETIVAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS DOS MIGRANTES LGBTQIAP+: CRITÉRIOS PARA AVALIAÇÃO DE CREDIBILIDADE E RECONHECIMENTO DA CONDIÇÃO DE REFUGIADO BASEADOS NA ORIENTAÇÃO SEXUAL E/OU IDENTIDADE DE GÊNERO NO ESTADO BRASILEIRO

The Enforcement of the Human Rights of Lgbtqiap+ Migrants: Criteria  
for Evaluating the Credibility and Recognition of Refugee Status Based on  
Sexual Orientation and/or Gender Identity in the Brazilian Government

DOI 10.55028/geop.v17i33.17671

Layla de Oliveira Lima Linhares\*  
Thiago Oliveira Moreira\*\*  
Érica Verícia Canuto de Oliveira Veras\*\*\*

**Resumo:** A presente pesquisa busca definir os critérios para avaliação de credibilidade e reconhecimento da condição de refugiado baseada na orientação sexual e/ou identidade de gênero (OSIG) e verificar sua aplicação pelo Estado brasileiro. Para isso, faz-se necessário

## Introdução

Pode-se afirmar que a mobilidade humana, ao longo do processo milenar de constituição da sociedade, tem

\* Residente na Defensoria Pública do Estado do Rio Grande do Norte - DPE-RN. Bacharela em Direito pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte - UNI-RN. Pós-graduada Lato Sensu em Direito Constitucional pela Escola da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Norte - EALRN. Pós-graduada Stricto Sensu em Direito com Área de Concentração em Constituição e Garantia de Direitos pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. Linha de Pesquisa III: Direito Internacional e Concretização de Direitos, com ênfase em Direito e Gênero. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7486429143620572>. <https://orcid.org/0000-0002-1724-5675>. E-mail: [layla.linhares.013@ufrn.edu.br](mailto:layla.linhares.013@ufrn.edu.br).

\*\* Professor Adjunto IV da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Graduação e Mestrado). Doutor e Mestre em Direito pela Universidade do País Basco (UPV/EHU). Mestre em Direito pela UFRN. Doutorando em Direito pela Universidade de Coimbra. Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFRN. Membro do Conselho Nacional da Academia Brasileira de Direito Internacional (ABDI). Professor/Pesquisador Visitante da Universidade Lusófona do Porto (2022). Líder do Grupo de Pesquisa Direito Internacional dos Direitos Humanos e as Pessoas em Situação de Vulnerabilidade (CNPq/UFRN). Integrante do Grupo de Pesquisa Observatório de Direito Internacional do Rio Grande do Norte (OBDI/UFRN). Lattes: <http://lattes.cnpq.br/8030681636075210>. <https://orcid.org/0000-0001-6010-976X>. E-mail: [thiago.moreira@ufrn.br](mailto:thiago.moreira@ufrn.br).

\*\*\* Professora Adjunta da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (Graduação e Mestrado). Pós-doutora em Democracia e Direitos Humanos pelo IGC/CDH da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutora em Ciências Sociais pela UFRN. Mestre em Direito pela UFBA e em Ciências Sociais pela UFRN. Promotora de Justiça/MPRN. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/6098251246978722>. E-mail: [ericanutoveras@gmail.com](mailto:ericanutoveras@gmail.com).

compreender a lógica que movimenta a migração forçada de pessoas LGBTQIAP+, vítimas frequentes de violência, e o tratamento a elas dispensado no decorrer do procedimento de elegibilidade. Trata-se de pesquisa qualitativa, operacionalizada pelo método dedutivo, utilizada como técnica a documentação indireta, que resultou na constatação de que a persistência de concepções estereotipadas e ocidentalizadas podem influenciar de modo negativo a avaliação de credibilidade.

**Palavras-chave:** Refúgio, Avaliação de Credibilidade, Pessoas LGBTQIAP+.

**Abstract:** The present research has the general scope of defining the criteria for evaluating the credibility and recognition of refugee status based on sexual orientation and/or gender identity (SOGI) and verifying its application by the Brazilian government. For that, it is necessary to understand the logic that drives forced migration of LGBTQIAP+ people, frequent victims of violence, and the treatment given to them during the eligibility procedure. This is a qualitative research, operationalized by the deductive method, using indirect documentation as a technique, which resulted in the finding that the persistence of stereotyped and westernized conceptions can negatively influence the credibility evaluation.

**Keywords:** Refuge; Credibility Evaluation; LGBTQIAP+ People.



afetado, quase sem exceções, todos os povos ao redor do globo, notadamente nas últimas décadas, diante da intensificação sem precedentes da atividade migratória.

Conforme se extrai do *Informe sobre las migraciones en el mundo 2022*, publicado pela Organização Internacional para as Migrações (OIM), em 2020, havia, aproximadamente, 281 milhões de migrantes internacionais, o que equivale a 3,6% da população mundial, dos quais 26,4 milhões são refugiados (MCAULIFFE; TRIANDAFYLLIDOU, 2021, p. 21-24). O Brasil, somente em 2021, recebeu 29.107<sup>1</sup> pedidos de reconhecimento da condição de refugiado, que somados àqueles registrados a partir de 2011, totalizam 297.712 solicitações ao longo da última década (JUNGER; CAVALCANTI; OLIVEIRA; SILVA, 2022, p. 10).

Nesse contexto, considerando que a literatura predominante dispensa tratamento indiscriminado às experiências migratórias, desconsiderados os atributos identitários dos migrantes, sobretudo aqueles relacionados à orientação

<sup>1</sup> Trata-se de incremento de 208 solicitações em relação ao ano anterior, no entanto, a aparente estabilidade entre os anos de 2020 e 2021 deve-se ao cenário de maiores limitações à circulação de pessoas e controle de fronteiras, a partir do mês de março de 2020, como consequência da pandemia do Covid-19. JUNGER, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. **Refúgio em Números**. 7. ed. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais. Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022, p. 10.

sexual e identidade de gênero, convém estudar de que modo tais especificidades estão envolvidas em um processo presumivelmente neutro, premente a compreensão das dimensões interseccionais relacionadas ao deslocamento humano de pessoas LGBTQIAP+<sup>2</sup>.

Indivíduos com orientações sexuais, identidades e expressões de gênero dissidentes, ou cujos corpos diferem do padrão de corpo binário feminino e masculino, são vítimas frequentes de violência física, psicológica e sexual, sobretudo em países que criminalizam a reprodução de tais identidades, realidade que impulsiona o deslocamento forçado desses indivíduos, que fogem da perseguição e exclusão socioeconômica.

A presente pesquisa, portanto, tem por escopo geral definir, com base nas diretrizes estabelecidas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), os critérios para avaliação de credibilidade e reconhecimento da condição de refugiado baseada na orientação sexual e/ou identidade de gênero (OSIG) e verificar sua aplicação pelo Estado brasileiro, por meio do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE).

Para tanto, o estudo encontra-se delimitado à seguinte análise: inicialmente dedicar-se-á ao panorama das solicitações de refúgio relacionadas à orientação sexual e à identidade de gênero (OSIG), no intuito de assimilar a lógica que envolve a migração forçada desses indivíduos, cujos dados disponíveis ainda são imprecisos, entretanto, é evidente que compõem grupo social vulnerável, inolvidável o amparo de seus interesses em todos os estágios do procedimento de refúgio.

Na segunda seção, aborda-se a proteção internacional dos direitos humanos dos migrantes LGBTQIAP+, engendradas breves considerações acerca da construção histórica da aludida custódia, convindo a análise de alguns dos instrumentos normativos pertinentes à temática, em especial a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948); o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966); Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (1966); a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados (1951) e o seu Protocolo (1967); a Declaração Americana sobre Direitos e Deveres do Homem (1948); a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (1969); e a Declaração de Cartagena (1984).

Constata-se, nesse ínterim, o vácuo normativo no que pertine à tutela dos direitos humanos de todos os deslocados forçados, sobretudo dos indivíduos

---

<sup>2</sup> Ao longo do artigo será utilizada a sigla LGBTQIAP+, bastante difundida atualmente, que abrange as pessoas que se identificam como lésbicas, gays, transgênero, transexuais, travestis, queer, intersexuais, assexuais e pansexuais. Importante mencionar que o emprego do símbolo de “+” diz respeito a outras formas de compreensão da sexualidade e identidade de gênero, que devem gozar de idêntico respeito.

LGBTQIAP+. Embora o *corpus iuris* interamericano de proteção aos direitos humanos compreenda o dever de não-discriminação como um de seus valores fundantes, a proteção específica é deficitária, imprescindível a definição de padrões capazes de conferir aos processos de elegibilidade caráter acolhedor, que não revitimize ou constranja os solicitantes, sobretudo com a reprodução de estereótipos de gênero e sexualidade.

Por último, dá-se o desenlace do presente estudo, solucionado o seguinte questionamento: o Estado brasileiro observa critérios bem delineados para a avaliação de credibilidade e determinação da condição de refugiado nas solicitações baseadas na orientação sexual e/ou identidade de gênero?

Trata-se de pesquisa qualitativa<sup>3</sup>, operacionalizada pelo método dedutivo<sup>4</sup>, que permitirá, através de breve exposição bibliográfica<sup>5</sup>, a elucidação da temática abordada, utilizada como técnica a documentação indireta, com a confecção de fichamentos e resumos. Para tanto, far-se-á o levantamento da literatura jurídica pertinente, tomando por base os preceitos abarcados pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos, bem como pelo Direito Internacional dos Refugiados.

## Panorama das solicitações de refúgio relacionadas à orientação sexual e à identidade de gênero

Na concepção de Joan Scott (1989), o núcleo essencial da definição de gênero fundamenta-se na conexão integral entre duas ideias, quais sejam: “gênero é um elemento constitutivo de relações sociais baseado nas diferenças percebidas entre os sexos, e o gênero é uma forma primeira de significar as relações de poder” (SCOTT, 1989, p. 21). O gênero, enquanto categoria de análise, é, segundo a autora, o meio de interpretar as relações estabelecidas entre os indivíduos, trata-se do

<sup>3</sup> Que, de acordo com as lições do autor Antônio Carlos Gil, propicia o aprofundamento da investigação das questões relacionadas ao fenômeno em estudo e das suas relações, mediante a máxima valorização do contato direto com a situação estudada. GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 09.

<sup>4</sup> Para o mesmo autor, o método dedutivo, de acordo com a acepção clássica, é o método que parte do geral e, a seguir, desce ao particular. Parte dos princípios reconhecidos como verdadeiros e indiscutíveis e possibilita chegar a conclusões de maneira puramente formal, isto é, em virtude unicamente de sua lógica. GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008. p. 09.

<sup>5</sup> No que pertine à pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicação orais e audiovisuais. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto. MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003, p. 183.

ponto de partida para compreender a construção histórico-política das interações sociais (SCOTT, 1989).

Tal categoria, entretanto, goza de compreensão polissêmica no campo científico em que se insere (SILVA, 2022). Para Heleith Saffioti e Suely de Souza Almeida (1995, p. 32), por exemplo, “o gênero constitui uma verdadeira gramática sexual”, elaborada por homens, cujo escopo é normatizar condutas masculinas e femininas, incluída a violência como parte integrante do conjunto de normas e meio através do qual se impõe a supremacia masculina.

No mesmo sentido, Rita Segato (2016) define gênero como a forma ou configuração elementar de todo poder, portanto, de toda violência, já que todo poder é resultado de uma expropriação inevitavelmente violenta. De acordo com a autora, desmontar essa estrutura será a condição de possibilidade de todo e qualquer processo capaz de reorientar a história.

Consoante leciona de Judith Butler (2003), os gêneros distintos, cuja noção está atrelada historicamente à binaridade, são parte do que “humaniza” os seres na sociedade contemporânea, desde que desempenhados “corretamente”. “Como estratégia de sobrevivência em sistemas compulsórios, o gênero é uma performance com consequências claramente punitivas” (BUTLER, 2003, p. 199). No mesmo sentido, a sexualidade dos indivíduos está subordinada às possibilidades tradicionalmente estabelecidas e punitivamente reguladas<sup>6</sup>.

Desse modo, a reprodução de orientações sexuais e identidades de gênero desviantes das normativas socialmente impostas - leia-se heterossexuais e cisgêneros -, instiga comportamento discriminatório e perseguições atreladas a uma lógica de opressão estrutural, que permeia tanto as instituições, quanto o meio social.

A consolidação do gênero enquanto categoria acadêmica e científica o estabeleceu como recurso analítico para a percepção das relações sociais estabelecidas na atualidade (SILVA, 2022), a exemplo dos estudos sobre a orientação sexual e/ou a identidade de gênero como motivação para a solicitação de refúgio, relativamente recentes (ANDRADE, 2018).

Nada obstante, ainda é predominante o tratamento “neutro” das experiências migratórias, sem levar em conta as especificidades de identidade de gênero, raça, classe social, orientação sexual e tantos outros elementos formadores da identidade

<sup>6</sup> A construção de gênero opera apelando para meios de exclusão, de forma tal que não só é produzido sobre e contra o inumano, mas por meio de um conjunto de forclusões, supressões radicais às quais se nega, estritamente falando, a possibilidade de articulação cultural. Portanto, não é suficiente afirmar que os seres humanos são construções, pois a construção do humano também é uma operação diferencial que produz o mais ou menos “humano”, o inumano, o humanamente inconcebível. BUTLER, Judith. **Corpos que importam**: os limites discursivos do “sexo”. São Paulo: Crocodilo, 2019, p. 29.

de dos indivíduos. Os homens cisgênero, brancos, heterossexuais e privilegiados economicamente ainda são tomados como modelo para a análise dos fenômenos, o que torna invisíveis ou dissidentes os demais sujeitos que compõem o corpo social.

Desse modo, faz-se necessário compreender a lógica que movimenta a migração forçada de pessoas LGBTQIAP+, cediço que as questões de gênero estão intimamente relacionadas à determinação de quem se move (BOYD, 2003), sobretudo quando se trata dos indivíduos que fogem da perseguição e exclusão sofridas em seus países de origem, cujas ordens jurídico-sociais não concedem proteção mínima aos direitos humanos ou discriminam ativamente com fundamento na orientação sexual e/ou identidade de gênero (ACNUDH, 2022).

### *Solicitações de refúgio relacionadas à orientação sexual e à identidade de gênero no Brasil*

O reconhecimento da condição de refugiado baseada na orientação sexual e/ou identidade de gênero tem início em 1980. Embora não integre um item estipulado na Convenção de 1951, parte-se do entendimento de que aqueles que destoam da sexualidade e/ou identidade de gênero normativas podem pertencer a grupo social específico, uma das cinco hipóteses de temor à perseguição estabelecidas na Convenção, em seu artigo 1º, “2”. O Brasil tem adotado esse entendimento pelo menos desde 2002, ano do primeiro caso que se tem notícia de refúgio concedido por motivo de orientação sexual (ANDRADE, 2018).

Dados divulgados pelo Ministério da Justiça e pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), Agência da ONU para Refugiados, em 2018, dão conta de que, entre os anos de 2010 e 2016, pelo menos 369 solicitações de reconhecimento da condição de refugiado baseadas na orientação sexual e/ou identidade de gênero foram levadas ao Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) (ACNUR, 2018).

Os dados revelam que a maioria das solicitações (77,5%) foram apresentadas no Estado de São Paulo, e que 65% dos pedidos partiram de homens gays. O levantamento inclui também 28 solicitações (7,5% do total) formuladas por pessoas heterossexuais que, por serem ativistas da causa LGBTQIAP+, sofreram perseguições. Em relação aos países de origem, a maior parte das solicitações veio do continente africano, notadamente da Nigéria (32,7%), seguida por Camarões, Gana, Costa do Marfim e Senegal (ACNUR, 2018).

A título de exemplo, a Nigéria, país de origem da maioria dos solicitantes de refúgio no Brasil, considera crimes contra a moral (Capítulo 21 do Código Penal), as relações sexuais praticadas “contra a ordem da natureza”, cuja pena pode che-

gar a 14 anos de prisão (artigo 214), além de tipificar o que denomina de “práticas indecentes entre homens”, crime passível de prisão por três anos.

Segundo a *International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association (ILGA)*, diversos Estados do norte da Nigéria criminalizam as relações sexuais entre pessoas do mesmo gênero (ILGA, 2014). Em cumprimento às leis da Sharia<sup>7</sup>, a penalidade para as relações homossexuais entre homens pode chegar à morte, enquanto para as mulheres, a penalidade é de chicotadas ou prisão. Em 2014, recebeu a sanção presidencial lei que estabeleceu a proibição do casamento entre pessoas do mesmo gênero (SOBREIRA, 2015).

A Nigéria, no entanto, não é um caso isolado. Atualmente, mais de 70 países criminalizam as relações consensuais entre pessoas do mesmo gênero, impondo penas de prisão, punições corporais e morte (ACNUR, 2018). Outros mantêm vigente em seu ordenamento leis que discriminam as pessoas LGBTQIAP+ ou que legitimam a perseguição desses indivíduos.

Nesse sentido, diante das opressões perpetradas por diversos atores sociais - do Estado à família -, e no intuito, não raras vezes, de preservar a própria vida, muitos indivíduos LGBTQIAP+, fogem dos seus países de origem e residência em busca de refúgio ou se exilam em outras nações, a fim de reproduzir suas identidades em plenitude, sem as amarras sociais a que são submetidos (REZENDE, 2018).

Ainda que não estejam disponíveis dados precisos acerca do número de pessoas que buscam refúgio como consequência da discriminação institucional e/ou estrutural por orientação sexual e/ou identidade de gênero, sabe-se que tais indivíduos, compõem grupo social entre os mais vulneráveis e marginalizados, indispensável a tutela de seus interesses em todas as etapas do procedimento de refúgio (ACNUDH, 2022), sobretudo na avaliação de credibilidade, cujos critérios devem estar claramente delineados.

## A proteção internacional dos direitos humanos dos migrantes LGBTQIAP+

No âmbito internacional, até meados do século XX, inexistiam instituições ou normas dedicadas àqueles que deixavam seu Estado de origem ou residência para buscar abrigo em país distinto. Desse modo, o tratamento dispensado a esses indivíduos ficava a cargo da benevolência das leis nacionais (RAMOS, 2021).

<sup>7</sup> A Sharia é o sistema jurídico do Islã.



A primeira fase da internacionalização da proteção dos refugiados<sup>8</sup> teve como marcos históricos a 1ª Guerra Mundial e a Revolução Russa de 1917, que evidenciaram à comunidade internacional que a discricionariedade característica do instituto do refúgio não era capaz de tutelar plenamente as pessoas em deslocamento forçado (JUBILUT; MADUREIRA, 2014), e deram azo à instalação da Sociedade das Nações, em 1919<sup>9</sup>.

“A partir de 1938, às vésperas da 2ª Guerra Mundial, foram dados os primeiros passos para a segunda fase de internacionalização do refúgio” (RAMOS, 2021, p. 09), voltada à qualificação individual dos refugiados, em via diversa à fase anterior, e impulsionada em grande medida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), em seu artigo 14, que “toda a pessoa sujeita a perseguição tem o direito de procurar e se beneficiar de asilo em outros países”.

Em 1950, por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, foi criado o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), Agência da ONU para Refugiados. Em 1951, foi aprovada a Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados<sup>10</sup>, que trata da condição genérica do refugiado, seus direitos e deveres, bem como os motivos para a cessação da condição de refugiado.

De acordo com o artigo 1º da Convenção de Genebra sobre o Estatuto dos Refugiados, o termo refugiado se aplicará a qualquer pessoa: (a) que, em consequência de acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951; (b) na Europa, em virtude de perseguição ou fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de nacionalidade e não pode valer-se de sua proteção.

Importante mencionar que a definição de grupo social, durante muito tempo, foi nebulosa, o que deteve, ao longo da história, a adequação de determinados indivíduos à condição de refugiado. Situação alterada recentemente, quando se passou a considerar mulheres e homossexuais como pertencentes a grupos sociais específicos (ANDRADE, 2018).

---

<sup>8</sup> Caracterizada pela abordagem coletiva e geral dos refugiados, bem como pela ênfase no repatriamento ou ainda a inserção coletiva em um Estado de acolhida. RAMOS, André Carvalho de. **Direito Internacional dos Refugiados** [recurso eletrônico]. São Paulo: Expressa, 2021. p. 09.

<sup>9</sup> Em 1921, o Conselho da Sociedade das Nações autorizou a criação de um Alto Comissariado para Refugiados. A intenção inicial era que fosse criado um órgão voltado especificamente para tratar de refugiados russos, porém, após a constatação da existência de refugiados armênios na Grécia, optou-se por uma definição abrangente e geral do mandato do Comissariado, voltado para toda e qualquer questão relativa aos refugiados. RAMOS, André Carvalho de. **Direito Internacional dos Refugiados** [recurso eletrônico]. São Paulo: Expressa, 2021. p. 08.

<sup>10</sup> Inserida no ordenamento brasileiro através do Decreto nº 50.215, de 28 de janeiro de 1951.

O posicionamento do ACNUR acerca da matéria se deu através da divulgação dos seguintes documentos: “Diretrizes sobre Proteção Internacional n. 01: Perseguição baseada no Gênero no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados” (2002a) e “Diretrizes sobre Proteção Internacional n. 02: ‘Pertencimento a um grupo social específico’ no contexto do Artigo 1A(2) da Convenção de 1951 e/ou seu Protocolo de 1967 relativos ao Estatuto dos Refugiados” (2002b).

Em 1967, foi aprovado o Protocolo Adicional à Convenção sobre Refugiados<sup>11</sup>, que, em seu artigo I, suprimiu o marco temporal da definição de refugiado, prorrogando-o a qualquer pessoa que se enquadre no artigo 1º da Convenção de Genebra, como se as palavras que faziam menção aos acontecimentos anteriores a 1º de janeiro de 1951 não mais figurassem no texto do diploma.

Já em 1984, a “definição ampla de refugiado” foi recepcionada<sup>12</sup> pela Declaração de Cartagena<sup>13</sup>, que reiterou a necessidade de encarar a extensão do conceito de refugiado, que, além de abarcar os elementos contidos na Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, deve considerar como refugiados aqueles que tenham deixado seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.

Sob o prisma do sistema onusiano, ou global, de proteção dos direitos humanos dos migrantes, convém mencionar, ainda, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos de 1966, além da Convenção Internacional para a Proteção de Todas as Pessoas contra o Desaparecimento Forçado e a Convenção contra a Tortura e outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, ambas aplicáveis aos deslocados LGBTQIAP+, cuja tutela específica é deficitária.

A despeito de reconhecer a importância da construção de um sistema normativo global de proteção dos direitos humanos dos migrantes, as particularidades histórico-culturais de cada continente motivaram a idealização de sistemas regionais de tutela. Desse modo, no âmbito interamericano, os Estados passaram

<sup>11</sup> Inserido no ordenamento brasileiro através do Decreto nº 70.946, de 7 de agosto de 2022.

<sup>12</sup> Noção inaugurada pela Convenção da Organização da Unidade Africana (hoje União Africana) sobre refugiados, que entrou em vigor em 1974.

<sup>13</sup> Cujas natureza jurídica é de *soft law*, no entanto, considerando a adesão pelos Estados latino-americanos, pode ser considerada como parte integrante do costume regional de proteção dos refugiados. RAMOS, André Carvalho de. **Direito Internacional dos Refugiados** [recurso eletrônico]. São Paulo: Expressa, 2021, p. 11.

a adotar instrumentos normativos e mecanismos hábeis à efetivação regional dos direitos humanos (CORTEZ; MOREIRA, 2017).

O Sistema Interamericano de Proteção aos Direitos Humanos (SIPDH), iniciou-se formalmente no contexto pós-Segunda Guerra Mundial, em 1948, e detém em sua organização a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)<sup>14</sup> e a Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH)<sup>15</sup> (BARBOSA; MOREIRA; GURGEL, 2022), órgãos jurisdicionais competentes para conhecer dos assuntos relacionados ao (des)cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados Partes perante a Comissão Americana de Direitos Humanos (artigo 33, CADH). Nesse sentido, convém tecer considerações acerca da proteção dos migrantes perante o SIPDH.

### *O sistema interamericano de proteção aos direitos humanos dos migrantes*

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) estabeleceu reiteradamente que o direito-princípio da igualdade e não-discriminação constitui um dos pilares do sistema, bem como o alicerce do sistema de proteção dos direitos humanos instituído pela Organização dos Estados Americanos (OEA). Com efeito, a não-discriminação, a igualdade, o direito à vida e à integridade pessoal são princípios formadores dos sistemas global e regional de direitos humanos, com deveres jurídicos de especial relevância para a população LGBTQIAP+ (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019).

Nesse deslinde, convém mencionar o Parecer Consultivo n° 18 sobre a Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes Indocumentados de 2003, quando a Corte

<sup>14</sup> A Comissão tem a função principal de promover a observância e a defesa dos direitos humanos e, no exercício do seu mandato, tem as seguintes funções e atribuições: a. estimular a consciência dos direitos humanos nos povos da América; b. formular recomendações aos governos dos Estados membros, quando o considerar conveniente, no sentido de que adotem medidas progressivas em prol dos direitos humanos no âmbito de suas leis internas e seus preceitos constitucionais, bem como disposições apropriadas para promover o devido respeito a esses direitos; c. preparar os estudos ou relatórios que considerar convenientes para o desempenho de suas funções; d. solicitar aos governos dos Estados membros que lhe proporcionem informações sobre as medidas que adotarem em matéria de direitos humanos; e. atender às consultas que, por meio da Secretaria-Geral da Organização dos Estados Americanos, lhe formularem os Estados membros sobre questões relacionadas com os direitos humanos e, dentro de suas possibilidades, prestar-lhes o assessoramento que eles lhe solicitarem; f. atuar com respeito às petições e outras comunicações, no exercício de sua autoridade, de conformidade com o disposto nos artigos 44 a 51 desta Convenção; e g. apresentar um relatório anual à Assembleia Geral da Organização dos Estados Americanos (Artigo 41, CADH).

<sup>15</sup> A Corte tem competência para conhecer de qualquer caso relativo à interpretação e aplicação das disposições desta Convenção que lhe seja submetido, desde que os Estados Partes no caso tenham reconhecido ou reconheçam a referida competência, seja por declaração especial, como preveem os incisos anteriores, seja por convenção especial (Artigo 62, item 3, CADH).

IDH afirmou, pela primeira vez, que o *jus cogens* não tem se limitado ao direito dos tratados, em via diversa, tal domínio tem se ampliado, manifestando-se, inclusive, no direito da responsabilidade internacional dos Estados, bem como “incidido, em última instância, nos próprios fundamentos do ordenamento jurídico internacional” (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2003).

Por ocasião do Parecer, a Corte IDH foi unânime ao considerar que os princípios da igualdade e não-discriminação podem ser considerados como normas peremptórias do direito internacional geral, uma vez que são oponíveis a todos os Estados.

Tal Parecer Consultivo, que compõe o *corpus iuris* interamericano de proteção dos direitos humanos, representou importante passo em direção à humanização do Direito Internacional. De acordo com Cançado Trindade, a noção do *jus cogens* como categoria aberta que se expande em medida diretamente proporcional ao nível de consciência jurídica universal, contribui para o avanço da matéria no âmbito internacional (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2003).

A Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (CADDH), de 1948, estabelece que “todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos”, e que “todas as pessoas são iguais perante a lei e têm os direitos e deveres consagrados nesta declaração, sem distinção de raça, língua, crença, ou qualquer outra”.

No que pertine à orientação sexual e/ou identidade de gênero, desde o caso *Atala Riffo y niñas vs. Chile*, a CIDH estabeleceu interpretação no sentido de que tais categorias identitárias estão protegidas pelo artigo 1.1 da Convenção, de modo que qualquer diferença de tratamento baseada em tais critérios, deve ser considerada incompatível com a CADDH. Tal entendimento foi consolidado pela Corte Interamericana de Direitos Humanos (Corte IDH), nos casos *Flor Freire vs. Ecuador* e *Duque vs. Colombia*, ocasiões em que se reafirmou que a orientação sexual é um critério de discriminação vedado pelo artigo 1.1 da CADDH.

Ademais, de acordo com a Opinião Consultiva n° 24/2017 da Corte IDH, inspirada pelos princípios de Yogyakarta<sup>16</sup>:

A orientação sexual e a identidade de gênero, assim como a expressão de gênero, são categorias protegidas pela Convenção. Por esta razão, a Convenção proíbe qualquer norma, ato ou prática discriminatória com base na orientação sexual, identidade de gênero ou expressão de gênero de uma pessoa. Consequentemente, nenhuma regra, decisão ou prática de direito interno, seja por autoridades estatais ou por indivíduos, podem diminuir ou restringir, de qualquer forma, os direitos de uma pessoa com base em

<sup>16</sup> Princípios sobre a aplicação da legislação internacional de direitos humanos em relação à orientação sexual e identidade de gênero.

sua orientação sexual, sua identidade de gênero e/ou sua expressão de gênero (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2019).

Noutro pórtico, considerando o corpo normativo relacionado especificamente às migrações, de acordo com a CADDH, “toda pessoa tem direito de fixar sua residência no território do Estado de que é nacional, de transitar por ele livremente e de não abandoná-lo senão por sua própria vontade” (artigo VIII), na mesma toada, em seu artigo XXVII, preceitua que “toda pessoa tem o direito de procurar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição que não seja motivada por delitos de direito comum, e de acordo com a legislação de cada país e com as convenções internacionais”.

Já a Convenção Americana sobre Direitos Humanos, de 1969, ao tratar do direito de circulação e residência, em seu artigo 22, preceitua que “toda pessoa tem o direito de sair livremente de qualquer país, inclusive do próprio” (item 1); no item 6 garante-se que “o estrangeiro que se ache legalmente no território de um Estado Parte nesta Convenção só poderá dele ser expulso em cumprimento de decisão adotada de acordo com a lei”; o item 7 trata do direito de toda pessoa a buscar e receber asilo em território estrangeiro, em caso de perseguição por delitos políticos ou comuns conexos com políticos e de acordo com a legislação de cada Estado e com os tratados internacionais; de acordo com o item 8 do mesmo artigo, “em nenhum caso o estrangeiro pode ser expulso ou entregue a outro país, seja ou não de origem, onde seu direito à vida ou à liberdade pessoal esteja em risco de violação por causa da sua raça, nacionalidade, religião, condição social ou de suas opiniões políticas”; o item 9 veda a expulsão coletiva de estrangeiros, o que acarreta a obrigação do Estado analisar de modo individual cada caso em que tal medida possa vir a ser aplicada.

O Direito Internacional, entretanto, consoante se extrai da digressão acima, não conseguiu fixar soluções capazes de garantir proteção aos direitos humanos de todos os deslocados forçados, mormente às pessoas LGBTQIAP+. Ainda que o *corpus iuris* interamericano compreenda o dever de não-discriminação como um de seus fundamentos mais caros, como mencionado alhures, vários países seguem criminalizando a reprodução de identidades de gênero e orientações sexuais dissidentes (MOREIRA, 2019).

A discriminação enraizada nas estruturas sociais se perpetua institucionalmente na justiça, na política e, conseqüentemente, na concessão de direitos que conduzam à efetiva proteção da população LGBTQIAP+, que se encontra em posição de vulnerabilidade, decorrente da marginalização e discriminação (ARAÚJO; MOREIRA; GURGEL, 2022).

Nesse deslinde, é inegável que a violência e perseguição sofridas por indivíduos LGBTQIAP+ em seus países de origem incita o deslocamento forçado em busca de Estados em que o mínimo de direitos lhes seja assegurado (MOREIRA, 2019), inolvidável a garantia de um processo de elegibilidade que não os revitimiza ou constranja, notadamente por reproduzir estereótipos de gênero e sexualidade.

## A elegibilidade nas solicitações de refúgio baseadas na orientação sexual e/ou identidade de gênero

Ao analisar a ordem jurídica brasileira, nota-se que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, em seu artigo 1º, III, define a *dignidade da pessoa humana* como fundamento do Estado Democrático de Direito. Outrossim, no artigo 3º, IV, leciona que constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil, dentre outros, a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, bem como a promoção do bem de *todos*, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

O artigo 5º, *caput*, do mesmo diploma dispõe que “*todos* são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade”.

Quanto à política brasileira de tutela dos refugiados, convém, ainda que brevemente, analisar os dispositivos contidos na Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, cediço que compete aos Estados a definição de sua política migratória, bem como a proteção dos indivíduos que estejam submetidos à sua jurisdição (MORALES SÁNCHEZ, 2015).

### *Os refugiados sob a jurisdição brasileira: Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997*

De acordo com o artigo 1º, parágrafos I e II, da Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997, é considerado refugiado todo o indivíduo que, devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país, ou aquele que, não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função da perseguição odiosa já mencionada, noção que coaduna com a definição de refugiado disposta na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967.

Nada obstante, a legislação pátria, imbuída pelo “espírito de Cartagena”, adotou a *definição ampla de refugiado*, o que revela um comprometimento com a acolhida integral dos deslocados, confirmando-se como uma das mais avançadas no período (JUNGS DE ALMEIDA; MINCHOLA, 2015). Consoante se extrai do artigo 1º, III, também será considerado refugiado aquele que, devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

A Lei nº 9.474/97 é reconhecida pelo seu caráter avançado, não só no que se refere à definição do status de refugiados, mas também por reproduzir uma série de garantias influenciadas pelos documentos internacionais, que são base para a acolhida do grupo de migrantes forçados (JUNGS DE ALMEIDA; MINCHOLA, 2015).

O artigo 7º do mesmo diploma prevê que “o estrangeiro que chegar ao território nacional poderá expressar sua vontade de solicitar reconhecimento como refugiado a qualquer autoridade migratória que se encontre na fronteira”, e, “em hipótese alguma será efetuada sua deportação para fronteira de território em que sua vida ou liberdade esteja ameaçada, em virtude de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política” (§ 1º), consagrado, portanto, no escopo da legislação, o princípio da proibição da devolução (ou rechaço) ou *non-refoulement* (RAMOS, 2021)<sup>17</sup>, à luz do disposto artigo 33 da Convenção de 1951.

Noutro pórtico, a lei brasileira sobre refúgio, ocupou o vazio administrativo existente no trato dos refugiados, ao criar, nos termos do artigo 11, o Comitê Nacional para os refugiados (CONARE), órgão de deliberação coletiva, vinculado ao Ministério da Justiça.

Compete ao CONARE, precipuamente, nos termos do artigo 12, I, da Lei nº 9.474/97, “analisar o pedido e declarar o reconhecimento, em primeira instância, da condição de refugiado”, bem como decidir pela cessação e perda do *status* de refugiado, em primeira instância, *ex officio* ou mediante requerimento das autoridades competentes (II). Suas deliberações devem ser balizadas pela Constituição Federal de 1988, pelo Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo (1967), além das demais fontes de Direito Internacional dos Direitos Humanos, notadamente aquelas que compõem o *corpus iuris* interamericano.

O CONARE conta com oficiais de elegibilidade responsáveis pela realização de entrevistas com os solicitantes de refúgio, no intuito de verificar o enquadramento do caso às hipóteses de concessão da condição de refugiado. Nos casos

<sup>17</sup> “Tal princípio consiste na vedação da devolução do refugiado ou solicitante de refúgio (*refugee seeker*) para o Estado do qual tenha o fundado temo de ser alvo de perseguição odiosa”. RAMOS, André Carvalho de. Direito Internacional dos Refugiados [recurso eletrônico]. São Paulo: Expressa, 2021, p. 20.

deferidos, o refugiado, após notificação, dirige-se à Polícia Federal para solicitar o Registro Nacional de Estrangeiros (RNE). Quando indeferido o pleito, é cabível recurso ao Ministro de Estado da Justiça, nos termos dos artigos 29, 30, 31 e 32.

### *Solicitações de refúgio baseadas na orientação sexual e/ou identidade de gênero: diretrizes sobre proteção internacional n. 09*

A obtenção dos status de refugiado dependerá, em grande medida, da credibilidade das declarações prestadas pelo solicitante, sobretudo quando constituem a única prova. Uma vez identificado o fundado temor de perseguição em virtude da sexualidade, real ou percebida, e/ou identidade de gênero, a avaliação de credibilidade das declarações do requerente por parte das autoridades de investigação consiste na fase mais importante do procedimento de refúgio (BORRILLO; CASTILHO, 2021).

A avaliação de credibilidade exige do oficial de elegibilidade a chegada a conclusão clara sobre a veracidade dos fatos ali narrados (BORRILLO; CASTILHO, 2021). Trata-se de tarefa particularmente complexa e cabe aos Estados definir a adoção de critérios que viabilizem a tomada de decisão.

Com efeito, o ACNUR (1998, p. 03), em nota sobre o ônus e o mérito da prova em pedidos de asilo, estabeleceu “quando o requerente tiver apresentado um pedido coerente e credível, que não contradiga factos de conhecimento público e que, portanto, no seu conjunto, possa ser credível”.

Ao tratar das questões procedimentais relacionadas às solicitações de refúgio baseadas na orientação sexual e/ou identidade de gênero, o ACNUR, em suas *Diretrizes sobre Proteção Internacional N. 09*, define que os indivíduos LGBTQIAP+ precisam de um ambiente favorável no decorrer de todo o procedimento de elegibilidade, incluindo a fase pré-processual, a fim de que possam apresentar suas solicitações desprovidos de receios (ACNUR, 2012).

Considerando a natureza complexa das solicitações sob estudo, reputam-se inadequados procedimentos acelerados ou a aplicação dos conceitos de “país ou origem seguros”, cabíveis as seguintes medidas: i) buscar estabelecer uma relação de confiança entre o entrevistador e o solicitante, imprescindível o compromisso com a confidencialidade; ii) manter de abordagem objetiva por entrevistadores e tomadores, sem que se leve em consideração a presença ou ausência de determinados comportamentos estereotipados relacionados à orientação sexual e/ou identidade de gênero do solicitante; iii) evitar expressar, de qualquer forma, julgamento sobre a orientação sexual, identidade de gênero, comportamento sexual ou padrões de relacionamento de um solicitante; iv) oferecer treinamento específico relacionado



aos aspectos particulares das solicitações de refúgio por pessoas LGBTQIAP+; v) utilizar vocabulário não ofensivo e capaz de demonstrar postura positiva, no que pertine à diversidade de orientação sexual e identidade de gênero, notadamente no idioma do solicitante; vi) atender às solicitações específicas relacionada ao gênero dos entrevistadores ou intérpretes; vii) caso sejam necessários questionamentos relacionados a episódios de violência sexual, conduzi-los com sensibilidade; viii) tratando-se de solicitações formuladas por mulheres, observar as Diretrizes do ACNUR sobre perseguição baseada no gênero; por último, ix) aplicar as salvaguardas específicas aos casos de crianças solicitantes (ACNUR, 2012).

No que diz respeito à avaliação de credibilidade, deve ser realizada de modo individualizado e sensível, visando explorar elementos, de fato, úteis para a tomada de decisão, como aqueles que digam respeito às percepções pessoais, sentimentos e experiências de desigualdade vivenciados pelo solicitante, menos proveitoso focar nas práticas sexuais. Nesse sentido, as áreas de utilidade nas questões formuladas ao solicitante podem incluir: autoidentificação, infância, autopercepção, identidade de gênero, não conformidade, relações familiares, relacionamentos afetivos e sexuais, relacionamento comunitário e religião (ACNUR, 2012).

Do mesmo modo, deve-se levar em conta abordagem multidisciplinar, levando em conta os estudos nos campos da sociologia, do gênero, da antropologia cultural e pós-colonial, especialmente no intuito de evitar a imposição de noções ocidentais a realidades não-ocidentais (AWONDO; GESCHIERE; REID, 2013), necessário, em consonância com os postulados elencados pelo ACNUR, que as autoridades competentes em matéria de refúgio sejam formadas de maneira a compreender a sexualidade e a identidade de gênero em contextos outros que não aqueles com que estão habituados (BORRILLO; CASTILHO, 2021).

Ratifique-se que o testemunho do solicitante é a primeira e, geralmente, a única fonte de provas, notadamente quando a perseguição se dá por membros da família ou da comunidade. Assim, não se deve esperar, tampouco pedir que o solicitante leve provas documentais ou fotográficas que registrem sua intimidade. Do mesmo modo, considera-se inadequado esperar que casais façam demonstrações físicas de afeto durante a entrevista, a fim de comprovar sua orientação sexual, e constitui violação aos direitos humanos básicos a realização de “testes” médicos como meio de prova.

### *A aplicação das diretrizes definidas pelo ACNUR pelo Estado brasileiro*

No que pertine à elegibilidade, o Estado brasileiro não exige que a orientação sexual e/ou identidade de gênero do solicitante seja criminalizada no país de

origem como condição para concessão do *status* de refugiado. Outrossim, interpreta-se que a perseguição, ou seu fundado temor, pode ter sido perpetrada por agentes não-estatais (ANDRADE, 2018), a exemplo do caso dos colombianos de 2002 (BRASIL, 2007), conhecido como o primeiro caso de concessão de refúgio baseada na orientação sexual dos solicitantes no Brasil.

Há, no entanto, posicionamentos dissonantes do CONARE no que se refere aos meios de verificação do fundado temor de perseguição no país de origem, pois, ao mesmo tempo em que houve o reconhecimento de um solicitante que não chegou a manifestar sua orientação não-heterossexual em seu país de origem em razão do medo de ser descoberto, advogadas da sociedade civil relatam a exigência de perseguição prévia para fins de concessão de refúgio (ANDRADE, 2018).

Quanto à análise da credibilidade da narrativa, o Brasil mantém posicionamento no sentido de privilegiar autodeclaração, sem que sejam exigidos “testes” físicos ou médicos.

No entanto, concepções estereotipadas e ocidentalizadas podem influenciar de modo negativo a avaliação de credibilidade, como no caso do oficial de elegibilidade, posteriormente afastado, que, em comportamento contrário às diretrizes estabelecidas pelo ACNUR, interpelava acerca das práticas sexuais dos solicitantes e não os considerava “gays de verdade”, caso relatasse ser “ativos”, o que culminou em parecer negativo, que foi posteriormente questionado e o pedido deferido (ANDRADE, 2018).

Nota-se que as sanções por estereótipos são utilizadas sem moderação por agentes nos diversos estágios de admissão em solo nacional. Igualmente, é notório que “o sentimento eurocêntrico não se descola das políticas de embranquecimento do século XIX, figurativo como política de governo na seleção de quais seriam os povos ideais para comporem uma ideia de brasilidade” (VILLARREL-SILVA, 2019, p. 143).

Evidente, diante de tal realidade, que Estado brasileiro, por meio do Comitê Nacional para Refugiados (CONARE), nada obstante a existência de diretrizes definidas pelo ACNUR no que pertine às solicitações de refúgio baseadas na orientação sexual e/ou identidade de gênero, não estabeleceu critérios específicos para avaliação de credibilidade e determinação da condição de refugiadas às pessoas LGBTQIAP+, razão por que as decisões usualmente estão influenciadas pelos estereótipos ligados ao gênero e à sexualidade. Perceptível o despreparo dos oficiais de elegibilidade em relação à temática, identificadas condutas invasivas, que destoam do espírito acolhedor da legislação brasileira relacionada ao refúgio.

O contexto das sexualidades e identidades de gênero dissidentes, em especial quando relacionado aos deslocamentos forçados, como já exposto ao longo do

presente trabalho, é extremamente complexo e multifacetado. O direito, diante de tal realidade, não dispõe de meios eficazes no acompanhamento da dinâmica que envolve a temática, imprescindível a emersão de vozes capazes de lançar luzes às diversas lacunas encontradas na tutela dos interesses daqueles que são forçados a se deslocar em função da reprodução de sua sexualidade e/ou identidade de gênero (VILLARREL-SILVA, 2019).

Destarte, no que diz respeito ao cumprimento das diretrizes elencadas pelo ACNUR, pode-se afirmar que, em que pese o esforço do Estado brasileiro, alguns pontos, como a oferta treinamento específico relacionado aos aspectos particulares das solicitações de refúgio por pessoas LGBTQIAP+ e a manutenção de abordagem objetiva, ainda são insuficientes, identificadas, não raras vezes, a atuação dos oficiais de elegibilidade levando em consideração suas percepções ideológicas.

## Conclusão

Por todo o exposto, a presente pesquisa trouxe à discussão os procedimentos de refúgio baseados na orientação sexual e/ou identidade de gênero dos solicitantes, prestando-se, em particular ao estudo das diretrizes estabelecidas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e sua aplicação pelo Estado brasileiro como critérios para avaliação de credibilidade, cediço que a população LGBTQIAP+ é vítima frequente de violência física, psicológica e sexual, sobretudo em países que criminalizam a reprodução de tais identidades, realidade que impulsiona o deslocamento forçado desses indivíduos, que fogem da perseguição e exclusão socioeconômica.

Para alcançar os objetivos propostos em sede introdutória, o estudo dedicou-se, primeiramente, ao traçamento do panorama atual da mobilidade humana decorrente da orientação sexual e/ou identidade de gênero, notadamente no que se refere às solicitações de refúgio endereçadas ao Estado brasileiro.

Para após, abordar a proteção internacional dos direitos humanos dos migrantes LGBTQIAP+, tecidas breves considerações acerca construção histórica da aludida custódia, composta pelo entrelaçamento dos sistemas onusiano e interamericano, em especial no que se refere aos instrumentos com natureza jurídica de *soft law*, que compõem o *corpus iuris* de tutela das identidades desviantes, direcionando a interpretação e aplicação das normas de *hard law*, diante do déficit protetivo específico para a população sob análise.

E, por último, passar ao âmago da presente pesquisa, cujo desenlace, se dá com base na noção de o Estado brasileiro, no que pertine às solicitações de refúgio

baseadas na orientação sexual e/ou identidade de gênero, ainda não estabeleceu critérios específicos para avaliação de credibilidade e determinação da condição de refugiadas às pessoas LGBTQIAP+, razão por que as decisões usualmente estão influenciadas pelos estereótipos ligados ao gênero e à sexualidade, evidente o despreparo dos oficiais de elegibilidade em relação à matéria.

Por todo o exposto, pode-se afirmar que, em que pese o notório esforço do Estado brasileiro, alguns pontos, como a oferta treinamento específico, relacionado aos aspectos particulares das solicitações de refúgio por pessoas LGBTQIAP+, e a manutenção de abordagem objetiva, ainda são insuficientes para garantir ao solicitante um procedimento de elegibilidade marcado pela adoção de condutas respeitadas e baseado em critérios objetivos de avaliação, desconectado de noções estereotipadas.

## Referências

ACNUDH, Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos. **Las personas desplazadas LGBT enfrentan desafíos exacerbado cuando buscan refugio**. Disponível em: <https://www.ohchr.org/es/statements/2022/05/forcibly-displaced-lgbt-persons-face-major-challenges-search-safe-haven>. Acesso em: 30 maio 2022.

ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Brasil protege refugiados LGBTI, mostra levantamento inédito do ACNUR e do Ministério da Justiça**. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2018/11/29/brasil-protege-refugiados-lgbti-mostra-levantamento-inedito-do-acnur-e-do-ministerio-da-justica/>. Acesso em: 22 maio 2022.

ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Cartilha de Pessoas Refugiadas e Solicitantes de Refúgio LGBTI**. Disponível: [https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Cartilha-informativa-sobre-a-prote%C3%A7%C3%A3o-de-pessoas-refugiadas-e-solicitantes-de-ref%C3%BAgio-LGBTI\\_ACNUR-2017.pdf](https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2018/02/Cartilha-informativa-sobre-a-prote%C3%A7%C3%A3o-de-pessoas-refugiadas-e-solicitantes-de-ref%C3%BAgio-LGBTI_ACNUR-2017.pdf). Acesso em: 26 maio 2022.

ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Diretrizes sobre Proteção Internacional N. 09. Solicitações de Refúgio baseadas na Orientação Sexual e/ou Identidade de Gênero no contexto do Artigo 1A (2) da Convenção de 1951 e/ou Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9748.pdf>. Acesso em: 22 maio 2022.

ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Nota sobre la Carga y el Mérito de la Prueba en las Solicitudes de Asilo**. Disponível: <https://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=595a2a3811>. Acesso em: 22 maio 2022.

ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Perfil das Solicitações de Refúgio Relacionadas à Orientação Sexual e à Identidade de Gênero**. Disponível: <https://www.acnur.org/portugues/refugiogbti/>. Acesso em: 22 maio 2022.

ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados. **Perfil das Solicitações de Refúgio Relacionadas à Orientação Sexual e à Identidade de Gênero**. Disponível: [https://datastudio.google.com/u/0/reporting/11eabzin2AXUDzK6\\_BMRmo-bAIL8rrYcY/page/1KIU](https://datastudio.google.com/u/0/reporting/11eabzin2AXUDzK6_BMRmo-bAIL8rrYcY/page/1KIU). Acesso em: 22 maio 2022.

ALMEIDA, Suely Souza de; SAFFIOTI, Heleieth Iara Bongiovani. **Violência de Gênero: Poder e Impotência**. Rio de Janeiro: Revinter, 1995.

ANDRADE, Vítor Lopes. Elegibilidade das Solicitações de Refúgio por motivos de Orientação Sexual no Brasil. **Século XXI, Revista de Ciências Sociais**, v. 8, n. 1, p. 75-111, jan./jun. 2018.

ANDRADE, Vítor Lopes. Os Três Debates do Refúgio por Motivos de Orientação Sexual no Contexto Brasileiro. In: JUBILUT, Liliانا Lyra; FRINHANI, Fernanda de Magalhães Dias, LOPES, Rachel de Oliveira (orgs.). **Migrantes forçados: conceitos e contextos**. Boa Vista: Editora da UFRR, 2018.

ARAÚJO, Ygor Rafael Cassiano de; MOREIRA, Thiago Oliveira; GURGEL, Yara Maria Pereira. O princípio da igualdade e não discriminação no combate à discriminação em razão de orientação sexual e identidade de gênero a partir das decisões da Corte Interamericana de Direitos Humanos. In: MAIA, Catherine; MOREIRA, Thiago Oliveira; GURGEL, Yara Maria Pereira. **Direito Internacional dos Direitos Humanos e as pessoas em situação de vulnerabilidade**. v. 3, 1. ed. Natal: Polimatia, 2022.

AWONDO, Patrick; GESCHIERE, Peter; REID, Graeme. Une Afrique homophobe? Sur quelques trajectoires de politisation de l'homosexualité: Cameroun, Ouganda, Sénégal et Afrique du Sud. **Raisons Politiques**, n. 49, p. 95-118, 2013.

BARBOSA, Luiza Fernandes de Abrantes; MOREIRA, Thiago Oliveira; GURGEL, Yara Maria Pereira. A não discriminação da mulher na perspectiva do Sistema Interamericano dos Direitos Humanos. In: MAIA, Catherine; MOREIRA, Thiago Oliveira; GURGEL, Yara Maria Pereira. **Direito Internacional dos Direitos Humanos e as pessoas em situação de vulnerabilidade**. v. 3, 1. ed. Natal: Polimatia, 2022.

BORRILLO, Daniel; CASTILLO, Victor Luis Gutierrez. Hacia un análisis sistémico del proceso probatorio en materia de asilo por motivo de orientación sexual e identidad de género en el derecho común europeo. **Anuario Mexicano de Derecho Internacional**, v. XXI, p. 741-772, Ciudad do México, 2021.

BOYD, Mônica. **Women and Migration: Incorporating Gender into International Migration Theory**. Disponível em: <https://www.incedes.org.gt/Master/boydgriecodiez.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2022.

BRASIL, Comitê Nacional para Refugiados (CONARE). **O reconhecimento dos refugiados pelo Brasil: Decisões comentadas do CONARE**. Disponível em: <https://www.corteidh.or.cr/tablas/24507.pdf>. Acesso em: 22 mai. 2022.

BUTLER, Judith. **Problemas de gênero: feminismo e subversão da identidade**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Avances y desafíos hacia el reconocimiento de los derechos de las personas LGBTI en las América**. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/LGBTI-ReconocimientoDerechos2019.pdf>. Acesso em: 04 jul. 2022.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Parecer Consultivo nº 18 sobre a Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes Indocumentados**, de 17 de setembro de 2003, parágrafo 25. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_18\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_18_por.pdf). Acesso em: 15 fev. 2022.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **La Opinión Consultiva 24/17 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: Una nueva herramienta para garantizar los derechos de las personas LGBTI**. Disponível em: <https://bibliotecacorteidh.winkel.la/Product/ViewerProduct/1310#page=1>. Acesso em: 16 maio 2022.

CORTEZ, Laura Maria Silva; MOREIRA, Thiago Oliveira. A tutela dos direitos humanos dos migrantes pelo Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Cuadernos de Derecho Actual**, n. 8, p. 439-452, 2017.

DÍAS LAFUENTE, José. **Refugio y asilo por motivos de orientación sexual y/o identidad de género y el ordenamiento constitucional español**. Tese (Doctorado Internacional en Derecho). Universidad de Valencia, Valencia: 2014.

ESPINOSA, Diana Lara. **Grupos en situación de vulnerabilidad**. 1. ed. 1. reimp. Comisión Nacional de los Derechos Humanos – CNDH México: México, D.F., 2015.

FRANÇA, Isadora Lins. **Refugiados LGBTI: direitos e narrativas entrecruzando gênero, sexualidade e violência**. Cadernos Pagu (50), 2017:e175006 Campinas: Unicamp, 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

ILGA. International Lesbian, Gay, Bisexual, Trans and Intersex Association. **A world survey of laws: Criminalisation, protection and recognition of same-sex love**. Disponível em: [http://old.ilga.org/Statehomophobia/ILGA\\_SSHR\\_2014\\_Eng.pdf](http://old.ilga.org/Statehomophobia/ILGA_SSHR_2014_Eng.pdf). Acesso em: 14 jun. 2022.

JUBILUT, Liliana Lyra; MADUREIRA, André de Lima. Os desafios de proteção aos refugiados e migrantes forçados no marco de Cartagena + 30. **REMHU**, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum., Brasília, v. 22, n. 43, p. 11-33, dez./2014.

JUNGER, Gustavo; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Tadeu de; SILVA, Bianca G. **Refúgio em números**. 7. ed. Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais. Ministério da Justiça e Segurança Pública/Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2022.

JUNGS DE ALMEIDA, Alessandra; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt. O “espírito de Cartagena” e a política brasileira de refugiados. **Revista Perspectiva**, v. 8, n. 15, p. 124-142, 2015.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MCAULIFFE, Marie; TRIANDAFYLLIDOU, Anna (eds.). **Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2022**. Organización Internacional para las Migraciones (OIM): Ginebra, 2021.

MORALES SÁNCHEZ, Julieta. **Derechos de los migrantes en el sistema interamericano de derechos humanos**. 1. ed. 3. reimp. Comisión Nacional de los Derechos Humanos – CNDH México: México, D.F., 2015.

MOREIRA, Thiago Oliveira. **A concretização dos direitos humanos dos migrantes pela jurisdição brasileira**. 1. ed. Curitiba: Instituto Memória. Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2019.

RAMOS, André Carvalho de. **Direito Internacional dos Refugiados** [recurso eletrônico]. São Paulo: Expressa, 2021.

REZENDE, Lucas Felicetti. Sexílio, alteridade e reconhecimento: Uma análise teórica sobre o refúgio de LGBTs. **O social em questão**, v. 21, n. 41, p. 283-306, 2018.

SCOTT, Joan Wallach. **Gênero: uma categoria útil para análise histórica**. Disponível em: [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/185058/mod\\_resource/content/2/G%C3%AAAnero-Joan%20Scott.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/185058/mod_resource/content/2/G%C3%AAAnero-Joan%20Scott.pdf). Acesso em: 22 maio 2022.

SEGATO, Rita Laura. **La guerra contra las mujeres**. Madrid: Traficantes de Sueños, 2016.

SILVA, Vivian da Veiga. Contribuições dos Estudos de Gênero e da Decolonialidade para os debates sobre Migrações Internacionais. **Revista GeoPantanal**, UFMS, Corumbá/MS, n. 32, p. 103-116, jan./jun. 2022.

SOBREIRA, Fernanda Martinelli Sobreira. Refugiados LGBTI no Brasil. **Travessia - Revista do Migrante**, n. 77, p. 49-66, jul./dez. 2015.

VILLARREL-SILVA, Mário Luis. **HIJRAT AL-NAFS: Narrativas fractais e tramas legais na experiência migratória forçada de muçulmanos com sexualidades dissidentes na cidade de São Paulo – Direitos, discursos e memórias**. Tese (Doutorado em Processos Culturais e Subjetivação). Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ribeirão Preto – Programa de pós-graduação em Psicologia/USP, Ribeirão Preto: 2019.

## DIREITO SISTÊMICO E MERCOSUL: NOVAS POSSIBILIDADES DE SOLUÇÕES DE CONTROVÉRSIAS NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Derecho Sistémico y Mercosur: nuevas posibilidades de solución de conflictos en las relaciones internacionales

Systemic Law and Mercosur: new possibilities for dispute solutions in international relations

DOI 10.55028/geop.v17i33.17434

Jamile Gonçalves Serra Azul\*  
Lídia Maria Ribas\*\*

**Resumo:** A Constelação Familiar é uma abordagem utilizada em toda América do Sul como forma de tratamento de conflitos nos mais diversos âmbitos. A par disso, e considerando os conflitos que impedem o bom desenvolvimento do MERCOSUL, que entre as formas de solução de controvérsia prioriza a negociação direta entre as partes, busca-se analisar a possibilidade de aplicação do Direito sistêmico no âmbito do Mercado Comum do Sul. Para tanto, utiliza-se de pesquisa documental e bibliográfica por meio do método dedutivo, concluindo-se pela compatibilidade do Direito sistêmico como meio de tratamento de conflitos no âmbito internacional, em especial, no MERCOSUL.

**Palavras-chave:** Mecanismos de tratamento de conflitos, Constelações Organizacionais, América do Sul.

### Introdução

O direito sistêmico pode ser definido como a aplicação das posturas, práticas sistêmicas e das constelações familiares aos litígios jurídicos a fim de possibilitar uma visão aprofundada dos conflitos, evitando a reiteração de demandas e padrões comportamentais a partir dos ensinamentos de Bert Hellinger.

A Constelação Familiar, por sua vez, é uma abordagem desenvolvida pelo alemão Bert Hellinger que se propõe a mostrar, por intermédio de representantes, como a dinâmica familiar atua inconscientemente na vida da pes-

\* Defensora Pública do Estado de Mato Grosso do Sul. Especialista em Direito Sistêmico pela Hellinger Schule. Mestre em Direitos Humanos da UFMS. Doutoranda em Processo Civil pela Universidade de Coimbra. e-mail: jamile.serra.azul@gmail.com.

\*\* Doutora e Mestre em Direito do Estado pela PUC/SP. Pesquisadora e professora permanente do Mestrado em Direitos Humanos da UFMS. Líder do Grupo de Pesquisas Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável e pesquisadora no Grupo de Pesquisas - Tutela Jurídica das Empresas em face do Direito Ambiental Constitucional, ambos do CNPq. Membro da ABDT, da ADPMS e do CEDIS/UNL. E-mail: limaribas@uol.com.br.

**Resumen:** La Constelación Familiar es un enfoque utilizado en toda América del Sur como una forma de abordar los conflictos en los más diversos ámbitos. Además, y considerando los conflictos que impiden el buen desarrollo del MERCOSUR, que entre las formas de solución de controversias prioriza la negociación directa entre las partes, se busca analizar la posibilidad de aplicar el derecho sistémico en el ámbito del Mercado Común del Sur. Para ello, se utiliza una investigación documental y bibliográfica a través del método deductivo, concluyendo que el derecho sistémico es compatible como medio de tratamiento de los conflictos en el ámbito internacional, especialmente en el MERCOSUR.

**Palabras clave:** Mecanismos de tratamiento de conflictos, Constelaciones organizacionales, América del Sur.

**Abstract:** Family Constellation is an approach used throughout South America as a way of dealing with conflicts in the most diverse areas. In addition, and considering the conflicts that impede the good development of MERCOSUR, which among the forms of dispute settlement prioritizes direct negotiation between the parties, it seeks to analyze the possibility of applying systemic law in the scope of the Southern Common Market. To this end, documentary and bibliographic research is used through the deductive method, concluding that systemic law is compatible as a means of dealing with conflicts at the international level, especially in MERCOSUR.

**Keywords:** Conflict handling mechanisms, Organizational Constellations, South America.

soa representada produzindo padrões de comportamento e relações muitas vezes causadores de grande sofrimento por várias gerações.

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) é um processo de integração regional conformado inicialmente pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai ao qual recentemente incorporaram-se a Venezuela (em suspensão) e a Bolívia, esta última em processo de adesão. Apesar de existir, de fato, desde o ano de 1995, observa-se que esta Organização pouco evoluiu, sequer estabeleceu o mercado comum que é o seu objetivo inicial. Diante disso analisa-se a possibilidade dos conflitos de fundos serem a causa da não consolidação deste Pacto internacional e o Direito sistémico como uma abordagem passível de ser utilizada para dirimir as controvérsias dos países membros

O problema deste trabalho é analisar a possibilidade do Direito sistémico ser utilizado nos conflitos internacionais, a exemplo do Mercosul. Para tanto, se utilizará o método dedutivo, quanto aos fins, a pesquisa será descritiva e explicativa e quanto aos meios, a pesquisa será bibliográfica e documental.

No primeiro capítulo será feita breve exposição do Direito sistémico. Em seguida serão abordados aspectos do Mercosul e em seguida os mecanismos de solução de controvérsia deste Organismo Internacional. Na última seção aborda-se possibilidades de aplicação do Direito sistémico no Mercosul, não se objetivando exaurir o tema.



## Constelação familiar e Direito sistêmico

A Constelação Familiar é uma abordagem que mostra a imagem interna inconsciente que está desordenada e incompleta que produz sofrimento (LAGUNO, 2019). Esta abordagem foi desenvolvida pelo alemão Anton “Suitbert” Hellinger posteriormente conhecido apenas como Bert Hellinger, nascido em 1925, em Leimen, Alemanha (HELLINGER, 2020 p.20).

Esta imagem interna inconsciente é mostrada na Constelação Familiar por intermédio de representantes, que em regra não conhecem a pessoa a ser constelada, mas em razão da ação do campo mórfico<sup>1</sup>, se posicionam e se movimentam durante a constelação, de forma que o constelador percebe qual a dinâmica familiar oculta que vem produzindo padrões de comportamento e relações muitas vezes causadoras de grande sofrimento por várias gerações no ajudado.

Direito sistêmico, por sua vez, é expressão utilizada pelo juiz Sami Stoch para denominar a análise do Direito sob uma ótica baseada nas ordens superiores que regem as relações humanas, conforme demonstram as constelações familiares desenvolvida por Hellinger (STORCH, 2018).

### Segundo o juiz:

O Direito sistêmico vê as partes em conflito como membros de um mesmo sistema, ao mesmo tempo em que vê cada uma delas vinculada a outros sistemas dos quais simultaneamente façam parte (família, categoria profissional, etnia, religião etc.) e busca encontrar a solução que, considerando todo esse contexto, traga maior equilíbrio. (STORCH, 2018)

Estas ordens superiores são chamadas por Bert Hellinger de Ordens do Amor. São elas: o pertencimento, a hierarquia e o equilíbrio entre o dar e o tomar. Essas ordens seriam como as leis da física, cuja existência e influência ocorrem independentemente da consciência acerca delas ou da vontade (HELLINGER, 2015, p. 41).

Neste sentido, com base nos conhecimentos destas leis, os profissionais da área jurídica, ao serem demandados para atuar em qualquer espécie de conflito, em uma atuação com fulcro no direito sistêmico, podem perceber no atendimento ou atuação processual, qual ou quais ordens estão sendo violadas e convidarem/provocarem as partes a olharem para isso, o que pode promover maior pacificação. (SERRA AZUL, 2019, p. 125)

<sup>1</sup> Tal fenômeno é explicado pelo biólogo e Ph. D Rupert Sheldrake por meio da teoria do campo morfogenético. O referido biólogo inicia a sua análise do tema no livro “A nova ciência da vida” a partir de críticas à biologia molecular que não consegue explicar, por exemplo, o que fazem seres humanos serem tão diferentes de Chimpanzés, em que pese tenham uma semelhança molecular de acima de 90% (SHELDRAKE, 2004, p. 17).

Ao mostrar as causas mais profundas dos conflitos, as constelações ajudam os participantes a romperem com o ciclo de repetição, superando o trauma, liberando as vítimas de hoje, para que não se tornem os agressores do amanhã, e incluindo os agressores, pois se eles forem excluídos, o sistema não estará em paz e alguém irá resgatá-los. Ao respeitar o destino do agressor a vida dele ficará leve e seguirá em paz, em condições de fazer diferente.

A utilização das Constelações familiares no âmbito das empresas/organizações foi a primeira variação de aplicação da abordagem para além dos indivíduos e seus grupos familiares. Segundo Valencia (2009), o médico Gunthard Weber, grande amigo de Bert Hellinger, autor do primeiro livro, em 1993, que divulgou as Constelações familiares, foi o pioneiro na implementação das Constelações Organizacionais, a pedido do próprio Bert Hellinger.

As organizações são regidas por ordens e princípios da mesma forma que os grupos familiares. Estas "*Ordnungen*"<sup>2</sup> também podem ser violadas de maneira consciente ou inconscientemente pelos membros da organização ou empresa, causando um insatisfatório funcionamento organizacional e dinâmicas que freiam o potencial da própria empresa.

Na perspectiva sistêmica existem ordens e princípios a serem observados por todos os departamentos e funcionários da empresa/organização. Há de se incluir todos os elementos e pessoas que contribuíram para a existência da organização, bem como deve haver um equilíbrio entre dar e receber entre os indivíduos e entre a empresa e a sociedade, criando um ambiente de crescimento e fortalecimento (VALENCIA, 2009).

Neste sentido, todos os membros da empresa/organização devem sentir que pertencem àquela instituição, que sua presença é vital ao funcionamento dela. Também é importante respeitar a ordem de vinculação com a empresa. Assim, uma forma de se aplicar esta lei é, em determinadas circunstâncias, como uma tomada de decisão, dar prioridade nas escolhas dos funcionários mais antigos em detrimento aos mais novos (VALENCIA, 2009).

No que tange ao dar e receber, é salutar que a relação da empresa com os funcionários seja equitativa, o que pode ser feito por meio de uma contabilidade interna. O desequilíbrio pode se manifestar em desmotivação, sentimento de culpa e fracassos que buscam compensação. É possível, portanto, como forma de reconhecer o trabalho do funcionário, fornecer benefícios, estabilidade, entre outros.

Caso ocorra a violação de alguma dessas ordens, a Constelação pode ser bastante efetiva no restabelecimento da prosperidade da empresa, na medida em

<sup>2</sup> Ordens em alemão, como o Bert Hellinger se referia

que funcionará como um raio-x para detectar o problema, inclusive as dinâmicas ocultas que estão afetando o bom funcionamento da empresa e apresentam uma imagem de solução por meio dos representantes. A partir do diagnóstico apresentado pelas Constelações familiares é possível estabelecer novas metas e formas de funcionamento.

## Considerações acerca do Mercosul

O Mercado Comum do Sul, conhecido como Mercosul, começou a existir de fato em 1995, porém, sua efetivação é um processo que veio superando etapas. Primeiramente, nasceu da aproximação geopolítica de Brasil e Argentina e de acordos bilaterais de integração econômica assinados entre os dois países. Cabe ressaltar que a condição necessária para a cooperação política e econômica foi o fim dos regimes militares em ambos os países na década de 1980, além da retomada dos regimes civis baseados na democracia e nas eleições livres.

O Mercosul decorreu do programa de Integração e Cooperação Econômica – PICE – assinado entre Brasil e Argentina no dia 29 de julho de 1986, pelos respectivos presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín. Naquela ocasião, ficou determinado um tratamento preferencial aos dois signatários em relação a outros países no âmbito do comércio internacional, bem como ficou determinada a necessidade de proteção a um equilíbrio comercial e produtivo entre os dois países. Essa cooperação deu-se em diversas áreas, tais como a comercial, a tecnológica e a de infra-estrutura (transportes, energia, comunicação, cultural, científica e outras) (ALMEIDA, 1993).

Em 29 de novembro de 1988, o programa ganhou nova dimensão quando foi firmado o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento. No dia 6 de junho de 1990, o então presidente do Brasil, Fernando Collor de Mello, e o da Argentina, Carlos Menem, assinaram um tratado que visava estabelecer o Estatuto das empresas Binacionais Brasileiro-Argentinas. A evolução natural desses acordos bilaterais possibilitou a origem formal ao Tratado de Assunção que instituiu o Mercosul, criando um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai.

O Tratado foi firmado no dia 26 de março de 1991 e teve como negociadores o então presidente da Argentina Carlos Menem, o embaixador Guido Di Tella, o ministro das Relações Exteriores da Argentina, o então presidente do Brasil Fernando Collor de Mello, Francisco Resek, ministro das Relações Exteriores, o presidente do Paraguai Andrés Rodríguez, o ministro das Relações Exteriores, Aléxis Freitas Vaisken e o presidente uruguaio Luís Alberto Lacalle e o ministro das Relações Exteriores Héctor Gros Espiell. (ALMEIDA, 1993).

A Venezuela aderiu ao Bloco em 2012, mas está suspensa, desde dezembro de 2016, por descumprimento de seu Protocolo de Adesão e, desde agosto de 2017, por violação da Cláusula Democrática do Bloco. Todos os demais países sul-americanos estão vinculados ao MERCOSUL como Estados Associados. A Bolívia, por sua vez, tem o “status” de Estado Associado em processo de adesão (MERCOSUL, 2021)

O Tratado de Assunção, estabeleceu o modelo de integração profunda, com os objetivos centrais de conformação de um mercado comum - com livre circulação interna de bens, serviços e fatores produtivos - o estabelecimento de uma Tarifa Externa Comum (TEC) no comércio com terceiros países e a adoção de uma política comercial comum.

O Protocolo de Ouro Preto, assinado em 1994, estabeleceu a estrutura institucional básica do MERCOSUL e conferiu ao Bloco personalidade jurídica de direito internacional. O Protocolo consagrou, também, a regra do consenso no processo decisório, listou as fontes jurídicas do MERCOSUL e instituiu o princípio da vigência simultânea das normas adotadas pelos três órgãos decisórios do Bloco: o Conselho do Mercado Comum (CMC), órgão superior ao qual incumbe a condução política do processo de integração; o Grupo Mercado Comum (GMC), órgão executivo do Bloco; e a Comissão de Comércio do MERCOSUL (CCM), órgão técnico que vela pela aplicação dos instrumentos da política comercial comum.

No decorrer do processo de integração, e em grande medida em razão do êxito inicial da integração econômico-comercial, a agenda do MERCOSUL foi paulatinamente ampliada, passando a incluir temas políticos, de direitos humanos, sociais e de cidadania. Os dois marcos na área social e cidadã do MERCOSUL são, respectivamente, o Plano Estratégico de Ação Social (2011) e o Plano de Ação para o Estatuto da Cidadania do MERCOSUL (2010).

É importante destacar que o Tratado de Assunção não diz o que é mercado comum, mas especifica o que implica o estabelecimento deste mercado comum: a livre circulação de bens, serviços e fatores produtivos, que deixam evidente a atenção ao comércio; estabelecimento de uma tarifa externa comum e a adoção de uma política comercial comum em relação a terceiros Estados ou agrupamentos de Estados e o terceiro aspecto é o compromisso dos Estados-partes de harmonizar suas legislações, nas áreas pertinentes, para lograr o fortalecimento do processo de integração.

O MERCOSUL é hoje instrumento fundamental para a promoção da cooperação, do desenvolvimento, da paz e da estabilidade na América do Sul, sendo responsável por mediar diversos conflitos entre os países signatários. Entretanto,

desde a sua formação pouco se avançou, pois até mesmo o mercado comum não foi de fato estabelecido. A Zona de Livre Comércio estabelecida no Bloco não é plena, bem como a Tarifa Externa Comum comporta diversas exceções, tendentes ao protecionismo do mercado interno. A instabilidade econômica e a ausência de uma vontade política consistente no sentido da integração constituem fatores determinantes para que o Bloco combine uma realidade atual de avanços e retrocessos.

Sobre alguns dos impasses existentes no MERCOSUL, relatam Luiz Felipe Viel Moreira, Marcela Cristina Quinteros e André Luiz Reis da Silva (2010, p. 345), o Uruguai argumenta que o MERCOSUL é governado bilateralmente pelos seus parceiros mais fortes (Brasil e Argentina) em detrimento de outros sócios. Assim, o Uruguai demanda negociar com outros parceiros a fim de ter maior poder de barganha junto ao Brasil e a Argentina.

Diante disso, observa-se a necessidade de se ter uma relação mais aprofundada entre os países membros, bem como que aja uma expansão das abordagens e instrumentos de controvérsias utilizados para lidar com os conflitos dos signatários e associados.

## Solução de controvérsias do Mercosul

O sistema de soluções de controvérsias no Mercosul é marcado por dois aspectos: economia e negociação. A Carta de Assunção (MERCOSUL, 1991), quando de sua assinatura, era constituída pelo próprio Tratado e por cinco anexos, com diferentes finalidades: o Anexo I trata do Programa de Liberação Comercial; o Anexo II, do Regime Geral de Origem; o Anexo III, da Solução de Controvérsias; o Anexo IV, das Cláusulas de Salvaguarda; o Anexo V, dos subgrupos de trabalho do Grupo de Mercado Comum.

Basicamente, a solução de conflitos internacionais apresenta-se dividida em dois sistemas, o diplomático ou extrajudicial e o jurisdicional, cuja principal característica é a força vinculante ou obrigatória entre as partes. Baptista defende que em relação à natureza jurídica o Mercosul é uma organização internacional de molde clássico, em que não existe efeito de supranacionalidade (1996, p. 110).

O primeiro sistema de solução de controvérsias no MERCOSUL foi o Protocolo de Brasília (BRASIL, 1991), contudo esse mecanismo era provisório, tendo em seu Anexo III a determinação da criação de um sistema definitivo. Assim, foi elaborado o Protocolo de Ouro Preto (MERCOSUL, 1994), esse sistema, porém apresentava deficiências e era necessária a elaboração de um novo sistema que

garantissem a correta interpretação, aplicação e cumprimento do conjunto de normas do MERCOSUL.

O sistema de controvérsia desse protocolo previa três fases: negociações diretas entre as partes na controvérsia, com prazo de 15 (quinze) dias; intervenção do Grupo Mercado Comum (órgão executivo, integrado por representantes dos Ministérios das Relações Exteriores, de Economia e dos Bancos Centrais dos países), prazo de 30 (trinta) dias; Tribunal Arbitral *Ad Hoc*, prazo de 60 (sessenta) a 90 (noventa) dias, os laudos arbitrais eram inapeláveis e obrigatórios para os Estados-Partes na controvérsia a partir da notificação, tinham força de coisa julgada.

O grande problema desse antigo sistema de controvérsias, residia na possibilidade dos países submeterem seus litígios a dois sistemas diferentes, como, por exemplo, o do próprio MERCOSUL e o da Organização Mundial de Comércio (OMC), isso gerava uma duplicidade de foro e ainda ocorria a possibilidade do país demandante escolher onde seria mais conveniente submeter o litígio. Nesse caso, pode-se citar o exemplo do litígio entre Brasil e Argentina onde a parte reclamante (Brasil), não conformada com a decisão do IV Tribunal Arbitral, levou o caso à OMC que decidiu a seu favor, ou seja, o mesmo litígio teve duas decisões de diferentes sistemas de litígios (LUCENA; LORO, 2008)

Após diversos encontros e debates, em 18 de fevereiro de 2002, revogando expressamente o Protocolo de Brasília (BRASIL, 1991), o Protocolo de Olivos foi assinado e entrou em vigor em 2004 com o objetivo de garantir uma maior segurança jurídica e melhorar os procedimentos de solução de controvérsias do MERCOSUL.

Nesse novo sistema de solução de controvérsias, os países, primeiramente, deverão tentar negociações diretas para dirimir a controvérsia, tendo o prazo de 15 (quinze) dias, salvo acordo em contrário para fazê-lo. Esses deverão comunicar o Grupo Mercado Comum sobre o que ocorrer nas negociações; se após essa fase direta não ocorrer acordo, esses poderão iniciar diretamente o procedimento arbitral.

O Protocolo de Ouro Preto, em seu Artigo 41, dispõe sobre as fontes do Direito do MERCOSUL, que deverão ser usadas pelo Tribunal Arbitral, quando provocado à resolução de um conflito. Tais fontes são: O Tratado de Assunção, seus protocolos e os instrumentos adicionais ou complementares; os acordos celebrados no âmbito do Tratado de Assunção e seus protocolos; as Decisões do Conselho do Mercado Comum e as Diretrizes da Comissão de Comércio do MERCOSUL, adotadas desde a entrada em vigor do Tratado de Assunção. Porém, essa disposição é enunciativa, ou seja, podemos recorrer, por exemplo, aos princípios gerais de direito interna-

cional e de direito da integração, laudos arbitrais, a doutrina, os princípios gerais de direito comum aos ordenamentos e aos costumes (MERCOSUL, 1994).

O Protocolo de Olivos trouxe muitos avanços para o sistema de solução de conflitos, entre eles: criação de um Tribunal Permanente de Revisão (TPR); implementação de mecanismos de regulamentação das medidas compensatórias; criação de normas procedimentais inspiradas no modelo da OMC, como as que determinam que o objeto de controvérsia seja limitado na reclamação e resposta apresentadas ao Tribunal *Ad Hoc*; intervenção opcional do Grupo Mercado Comum; possibilidade de eleição de foro; possibilidade de reclamação dos particulares.

O Tribunal Permanente de Revisão possui três funções: instância recursal, instância única e a instância consultiva. A primeira apresenta a possibilidade de um país levar, a esse tribunal, um recurso de revisão do laudo do Tribunal Arbitral *Ad Hoc*; na segunda, se os países decidirem, poderão submeter a controvérsia, em única instância, ao Tribunal Permanente Recursal, porém nesse caso os seus laudos serão obrigatórios para os Estados-Partes na controvérsia, a partir da notificação, sem direito a recurso ou revisão, na terceira o tribunal poderá funcionar como uma jurisdição consultiva.

A possibilidade de reclamação de particulares foi uma grande inovação para o sistema de solução de controvérsias, pois por meio desta tanto pessoa física, quanto jurídica, podem se manifestar em relação aos seus direitos que forem violados pelos Estados-Partes no que concerne a medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatórias ou de concorrência desleal, em violação aos tratados, acordos e decisões supracitados.

No diagnóstico de Sidney Guerra (2011, p. 226), o mecanismo de solução de controvérsias contemplado no Protocolo de Olivos ainda padece de limitações. Dentre elas, se faz pertinente destacar: a sua transitoriedade, o seu caráter não judicial, a não obrigatoriedade, a regra geral de confidencialidade, o efeito inter partes da sentença arbitral, obstando a aplicação uniforme do direito do MERCOSUL, o acesso limitado dos particulares, e, por fim, a dependência da boa-fé dos Estados para que seja cumprido o laudo arbitral. Ademais, a intergovernabilidade consagrada no Protocolo de Olivos pode ser tida como prejudicial à consolidação de uma instância supranacional para a resolução de controvérsias. Isto porque tal característica condiciona as decisões tomadas no âmbito do MERCOSUL à vontade política dos governos dos Estados Membros. Desta forma, os tribunais nacionais constituem última instância para a aplicação do direito do MERCOSUL o que termina indo contra o que motivou a criação deste pacto internacional, deixando evidente a necessidade de outras abordagens serem utilizadas.

## O Direito sistêmico no Mercosul

Bert Hellinger realizou inúmeras constelações familiares dos mais diversos conflitos que pairam no mundo, em especial entre árabes e judeus, nazismo, entre outros temas polêmicos e bastante relevantes, sendo que parte deste trabalho é relatado em seu livro “Conflito e paz: uma resposta” em que ele afirma “Os conflitos são parte integrante da evolução dos indivíduos e dos grupos” (HELLINGER, 2007, p. 21).

O que se depreende disso é que o conhecimento apresentado por Bert Hellinger acerca das Ordens do Amor e os níveis e consciência podem ser aplicados em qualquer relação, seja familiar, seja organizacional, o que inclui as relações entre países, já que o Tratado, ao possuir personalidade jurídica própria, funciona como uma empresa.

Analisando o MERCOSUL e os conflitos que impedem o seu desenvolvimento percebe-se claras violações às Ordens do Amor para começar, o pertencimento. Em que pese a proposta do Tratado de Assunção seja a criação do Mercado Comum da América do Sul, nem todos os países desta região fazem parte, o que enseja o sentimento de exclusão, muito bem representado pelo Uruguai. Também, em que pese os países que compõem o Tratado de Mercado Comum sejam como irmãos, ou seja, em relação de igualdade, observando quem veio antes, que no caso foi a Argentina e o Brasil, os mais antigos, mais experientes devem dar subsídio, apoio aos mais novos, sem relação de hierarquia, mas de precedência.

Neste sentido, na visão Hellengeriana, seria necessário que a Argentina e o Brasil, países mais antigos no Acordo, além de maiores, fornecessem subsídios, inclusive econômicos, para os países menores e mais desprovidos. Não obstante, o que se observa no Mercosul é o contrário, os maiores e mais antigos tentam se impor, por meio de ameaças e bloqueios, aos mais novos, em clara violação à segunda Ordem da Precedência e também da terceira Ordem de equilíbrio, dar e receber. Isto porque, a proposta de Acordos Multilaterais é que ocorra uma relação de isonomia entre os seus membros, caso contrário, sequer poderiam firmar o tratado. Assim, caso não esteja ocorrendo a igualdade na relação, com certeza existirão riscos para o bom andamento do acordo que continuarão se vendo como concorrentes, ao invés de parceiros.

Tendo em vista que as constelações familiares estão presentes em todos os países membros do Mercosul e boa parte dos países associados<sup>3</sup> e que na Argentina, segundo Valencia (2009) por meio da advogada Cristina Laguno é que se utilizou

<sup>3</sup> O que se pode observar na página do facebook “Red constelaciones” disponível em: <https://www.facebook.com/constelando.org>



pioneiramente os ensinamentos de Bert Hellinger nos conflitos jurídicos, prática esta que somente foi consolidada no Brasil por meio do “Direito Sistemico”, expressão cunhada pelo juiz brasileiro Sami Storch, tanto que em 2018 foi realizado o I Congresso Internacional Hellinger® de Direito Sistemico em São Paulo, organizado pela Hellinger Schule, a fim de expor as práticas desta abordagem em vários países, em especial, no Brasil (HELLINGER SCHULE, 2020), tem-se que o MERCOSUL também pode se utilizar das constelações familiares para a solução das suas controvérsias e fortalecimento do pacto que o consolidou se utilizando inclusive do próprio princípio da negociação que rege a solução de controvérsias do MERCOSUL, pois a partir da observância deste conhecimento se terá acesso às verdadeiras causas de fundo dos conflitos, que, invariavelmente, em uma perspectiva fenomenológica<sup>4</sup>, tem a ver com violações ao Pertencimento, a Ordem e o Equilíbrio.

## Considerações finais

O Direito sistemico parte do pressuposto que somente é possível a solução de conflitos caso as partes tenham consciência que ambos estão envolvidos em leis arcaicas que regem a vida de todas as pessoas e organizações, bem como por padrões comportamentais, crenças que são comuns ao seu sistema familiar e por isso é repetido geração após geração, muitas vezes causando grandes problemas de relacionamento muito além do aspecto familiar.

O MERCOSUL é hoje instrumento fundamental para a promoção da cooperação, do desenvolvimento, da paz e da estabilidade na América do Sul, sendo responsável por mediar diversos conflitos entre os países signatários. Entretanto, desde a sua formação pouco se avançou, pois, até mesmo o mercado comum não foi de fato estabelecido. A Zona de Livre Comércio estabelecida no Bloco não é plena, bem como a Tarifa Externa Comum comporta diversas exceções, tendentes ao protecionismo do mercado interno. A instabilidade econômica e a ausência de uma vontade política consistente no sentido da integração constituem fatores determinantes para que o Bloco combine uma realidade atual de avanços e retrocessos.

---

<sup>4</sup> Em sua obra as “Ordens do Amor” Bert Hellinger expõe como ocorre o seu processo fenomenológico: No caminho fenomenológico do conhecimento, expomo-nos, dentro de um determinado horizonte, à diversidade dos fenômenos, sem escolha e sem avaliação. Esse caminho do conhecimento exige portanto um esvaziar-se, tanto em relação às ideias preexistentes quanto aos movimentos internos, sejam eles da esfera do sentimento, da vontade ou do julgamento. Nesse processo, a atenção é simultaneamente dirigida e não-dirigida, concentrada e vazia. A postura fenomenológica requer uma disposição atenta para agir, sem contudo passar ao ato. Ela nos torna extremamente capazes e prontos para a percepção. Quem a sustenta percebe, depois de algum tempo, como a diversidade presente no horizonte se dispõe em torno de um centro; de repente, reconhece uma conexão, uma ordem talvez, uma verdade ou o passo que leva adiante. Essa compreensão provém igualmente de fora, é experimentada como uma dádiva e, via de regra, é limitada (HELLINGER, 2001, p. 10

O Protocolo de Olivos trouxe muitos avanços para o sistema de solução de conflitos do MERCOSUL, como a possibilidade das pessoas físicas e jurídicas poderem se manifestar em relação aos seus direitos que forem violados pelos Estados-Partes no que concerne a medidas legais ou administrativas de efeito restritivo, discriminatórias ou de concorrência desleal, em violação aos tratados, acordos e decisões supracitados. Entretanto, o mecanismo de solução de controvérsias contemplado no Protocolo de Olivos ainda padece de limitações a exemplo da intergovernabilidade ao invés da supranacionalidade como última instância de resolução de conflitos, o que vai contra uma proposta de união intra nações.

Neste cenário o Direito sistêmico se apresenta como uma abordagem que pode ocasionar grandes avanços no Mercosul e outros Tratados internacionais ao possibilitar uma visão mais aprofundada dos conflitos na medida em que, assim como uma família, uma organização internacional também deve observar Ordens arcaicas, denominada de Ordens do Amor por Bert Hellinger que ensejam relações, inclusive comerciais, mais saudáveis e profundas, que é o que se espera do Mercosul.

## Referências

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **O Mercosul no contexto regional e internacional**. São Paulo: Aduaneiras, 1993.
- BAPTISTA, Luiz Olavo. O Mercosul após o Protocolo de Ouro Preto. **Estud. av.**, São Paulo, v. 10, n. 27, p. 179-199, ago. 1996.
- BRASIL. **Decreto 922 de 10 de setembro de 1991**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/civil\\_03/decreto/1990-1994/D0922.htm](http://www.planalto.gov.br/civil_03/decreto/1990-1994/D0922.htm). Acesso em: 10 abr. 2021.
- GUERRA, Sidney. **Organizações internacionais**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011.
- HELLINGER SCHULE. **I Congresso Internacional Hellinger® de Direito Sistêmico**. Disponível em: <http://site.congressodireitosistemico.com.br/paginaprincipal> Acesso em: 10 out 2020.
- HELLINGER, Bert. **Bert Hellinger: Meu trabalho. Minha vida. A autobiografia do criador da Constelação Familiar**. Tradução Karina Jannini. São Paulo: Cultrix, 2020.
- HELLINGER, Bert. **Conflito e paz: uma resposta**. São Paulo: Cultrix, 2007.
- HELLINGER, Bert. **O amor do espírito na Hellinger ciencia®**. Belo Horizonte: Atman, 2015
- HELLINGER, Bert. **Ordens do amor: um guia para o trabalho com constelações familiares**, São Paulo: Cultrix, 2001.
- LAGUNO, Cristina. Aula do módulo 13 da pós-graduação de direito sistêmico, 2019, São Paulo. **Famílias dentro do foco social**. São Paulo: Hellinger Schule, 2019.
- LUCENA, André Freire de; LORO, Eusébio Basso. O sistema de solução de controvérsias no Mercosul: possibilidades e desafios. *In*: CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 17., 2008, Brasília/DF. **Anais [...]**. Brasília – DF, 2008. p. 2514-2529.

MERCOSUL. **Protocolo de “Ouro Preto”**. 17 de dezembro de 1994. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/40-normativa/tratados-e-protocolos/120-protocolo-de-ouro-preto>. Acesso em: 10 abr. 2021.

MERCOSUL. **Protocolo de Olivos**: para a solução de controvérsias no Mercosul. 18 de fevereiro de 2002. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/40-normativa/tratados-e-protocolos/122-protocolo-de-olivos>. Acesso em: 10 abr. 2021.

MERCOSUL. **Saiba mais sobre o MERCOSUL**: composição, objetivos e estrutura institucional. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/saiba-mais-sobre-o-mercopol>. Acesso em: 09 de abr. de 2021.

MERCOSUL. **Tratado de Assunção**. 26 de março de 1991. Disponível em: <http://www.mercosul.gov.br/40-normativa/tratados-e-protocolos/117-tratado-de-assuncao>. Acesso em: 14 abr. 2021.

MOREIRA, Luiz Felipe Viel; QUINTEROS, Marcela Cristina; SILVA, André Luiz Reis da. **As relações internacionais da América Latina**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2010.

SERRA AZUL, Jamile Gonçalves. O Direito sistêmico como nova abordagem de solução extrajudicial de conflitos no âmbito da Defensoria Pública. **Revista IBDFAM: família e sucessões**, n. 34, p. 120-136, jul./ago. 2019.

SHELDRAKE, Rupert. **A sensação de estar sendo observado e outros aspectos da mente expandida**. São Paulo: Cultrix, 2004.

STORCH, Sami. **Direito sistêmico - uma luz no campo dos meios adequados de solução de conflitos**. Publicado em: 18 jun. 2018. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2018-jun-20/sami-storch-direito-sistemico-e-uma-luz-solucao-conflitos>. Acesso em: 10 abr. 2021.

VALENCIA, Marianela Vallejo. **Constelaciones familiares**: para liberar la energia del amor y de la vida. México: Aguilar, 2009.

# JURISDIÇÃO EM FRONTEIRA: O PODER JUDICIÁRIO ESTADUAL NA FRONTEIRA BRASIL-BOLÍVIA EM MATO GROSSO DO SUL

Jurisdicción en la Frontera: el Poder Judicial del Estado en la Frontera Brasil-Bolivia en Mato Grosso do Sul

DOI 10.55028/geop.v17i33.17567

Joyce Sehaber Germendorff\*  
Luiza Vieira Sá de Figueiredo\*\*

**Resumo:** O objetivo deste artigo foi analisar como o Poder Judiciário Estadual de Mato Grosso do Sul está inserido no cenário de jurisdição em fronteiras, em face dos problemas que se sobrepõem aos limites espaciais e chegam até a ele em busca de solução. Para tanto, utilizou-se da revisão bibliográfica e observação de sua atuação no cenário de jurisdição em fronteiras. Neste sentido, as relações no espaço fronteiriço ultrapassam limites espaciais. As possibilidades de avanço nessa temática são obtidas com estímulo a cooperação e integração, a exemplo de grupos de trabalhos, e também com envolvimento dos gestores, sociedade, imigrantes, para o desenvolvimento comum.

**Palavras-chave:** Cooperação e Integração, Poder Judiciário de Mato Grosso do Sul, Brasil/Bolívia.

**Resumen:** El objetivo de este artículo fue analizar cómo el Poder Judicial del Estado de Mato Grosso do Sul se inserta en el escenario de la jurisdicción fronteriza, frente a problemas que superponen límites espaciales y lo alcanzan en busca de una solución. Para ello, se utilizó la revisión bibliográfica

## Introdução

Neste artigo buscou-se analisar como o Poder Judiciário Estadual de Mato Grosso do Sul está inserido no cenário de jurisdição em fronteiras, em face dos problemas que se sobrepõem aos limites espaciais e chegam até esse poder estatal em busca de uma solução. Para tanto, utilizou-se da revisão bibliográfica e observação de sua atuação no cenário de jurisdição em fronteiras, tendo como referencial a fronteira brasileira com a Bolívia, na cidade de Corumbá, localizada no Estado do Mato Grosso do Sul.

As fronteiras entre países necessitam ser compreendidas para além do contexto de limite material, ou mesmo

\* Advogada, Mestranda em Estudos Fronteiriços na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul. E-mail: joycesehaber@gmail.com.

\*\* Magistrada, Docente e Orientadora Permanente do Programa de Mestrado Profissional em Direito e Poder Judiciário da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - ENFAM/DF; Formadora da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados - ENFAM/DF, em Programas de Formação Inicial, Continuada e EAD; Pesquisadora Voluntária do Grupo CADEF/UFMS - Movimento Espacial de Fronteira; Docente e Orientadora Voluntária do Mestrado em Estudos Fronteiriços - UFMS - Campus Pantanal; Pós-doutorado em Democracia e Direitos Humanos na Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra. Doutorado em ciências humanas na Universidade de São Paulo. E-mail: luizavisa@hotmail.com.

y la observación de su desempeño en el escenario de la jurisdicción fronteriza. En este sentido, las relaciones en el espacio fronterizo van más allá de los límites espaciales. Las posibilidades de progreso en este ámbito se obtienen estimulando la cooperación y la integración, como los grupos de trabajo, y también involucrando a los directivos, la sociedad, los inmigrantes, para el desarrollo común.

**Palabras clave:** Cooperación e Integración, Poder Judicial de Mato Grosso do Sul, Brasil/Bolivia.

burocrático administrativo, pois vão muito além da noção de espaço e de território. Raffestin (1993, p.143) lembra que *“espaço e território não são termos equivalentes”* (...) e que *“é essencial compreender bem que o espaço é anterior ao território.”* Portanto, a tríade sociedade, espaço e tempo possui uma relação de máxima autonomia possível.

Santos (2004, p. 54) revela que os espaços, além de serem lugares singulares, são também globais, e de muitas particularidades, especialmente no que tange ao espaço vivido e a atuação Estatal sobre a sociedade. Assim, as vivências sociais nas fronteiras transcendem seus limites espaciais geográficos.

A fronteira linear, precisamente delimitada e demarcada, ganha relevo com o advento do Estado Moderno, já que para se impor o Estado precisou, inicialmente, lançar as bases de sua soberania territorial. Delineia-se a concepção moderna de fronteira como limite dos estados nacionais, no âmbito do qual a fronteira atua como filtro aos fluxos internacionais e, por isso, pode ser mais ou menos permeável, de acordo com os sistemas jurídicos internos a regularem a política aduaneira, sanitária, migratória (FIGUEIREDO, 2013, p. 46).

Nesse contexto, a região de fronteira é um espaço de encontro entre dois sistemas sócio-políticos diferentes, às vezes três, nas chamadas tríplexes fronteiras, em que cada uma das cidades pertence a um país distinto ou, ainda, ao limite territorial de três países, onde

se estabelecem relações transfronteiriças em maior ou menor intensidade. Relações nem sempre previstas pelo marco legal dos países lindeiros e interações que são mais intensas nas cidades gêmeas, pela facilidade do contato e do acesso, estabelecendo laços comerciais e sociais (FIGUEIREDO, 2013, p. 47).

No Brasil, a Portaria n. 213, de 19 de julho de 2016 (BRASIL, 2016), do então Ministério da Integração Nacional, estabeleceu o conceito de “cidades-gêmeas” ou “cidades-irmãs”:

municípios cortados pela linha de fronteira, seja essa seca ou fluvial, articulada ou não por obra de infraestrutura, que apresentem grande potencial de integração econômica e cultural, podendo ou não apresentar uma conurbação ou semi-conurbação com uma localidade do país vizinho, assim como manifestações “condensadas” dos problemas característicos da fronteira, que aí adquirem maior densidade, com efeitos diretos sobre o desenvolvimento regional e a cidadania.

O referido normativo traz ainda um critério conceitual excludente, segundo o qual “*não serão consideradas cidades-gêmeas aquelas que apresentem, individualmente, população inferior a 2.000 (dois mil) habitantes.*” Com efeito, a Portaria n. 213/2016 reconheceu expressamente a importância das cidades-gêmeas para a integração fronteiriça e, conseqüentemente, para a integração sul-americana, bem como atendeu ao anseio crescente dos governos locais de políticas públicas específicas para essas regiões.

Na América do Sul, especificamente, a fronteira brasileira representa uma extensão territorial de aproximadamente 15.720 quilômetros, comunicando-se com 10 países, englobando 11 dos 26 Estados da federação e Distrito Federal. A faixa de fronteira (faixa de 150 quilômetros de largura, paralela à linha divisória terrestre do território nacional), corresponde a aproximadamente 27% do território nacional e reúne 588 municípios (FIGUEIREDO, 2013, p. 40-41).

É nesse espaço fronteiriço que se estabelecem as mais diversas relações interpessoais; algumas extrapolam os limites geográficos e chegam ao Poder Judiciário brasileiro em busca de solução para os conflitos gerados. Nesse contexto, o exercício da jurisdição na fronteira demanda especificidades e desafios que precisam ser delimitados e superados pelo Poder Judiciário para a consecução de seu mister.

## Contextualizando a fronteira Brasil-Bolívia

Em comparação aos demais 9 países, a fronteira do Brasil com a Bolívia é a maior em extensão territorial, abarcando 4 estados brasileiros (Acre, Rondônia, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul). Tem dimensão de 3.423,2 km, dos quais 2.609,3

km são por rios e canais; 63,0 km por lagoas; e 750,9 km por linhas convencionais (CASTILHO, s/d).

Nessa fronteira existem 7 cidades gêmeas, sendo uma tríplice fronteira (Assis Brasil/AC; Bolpebra/Bolívia; Iñapari/Peru) e as demais em diferentes graus de conurbação com o país vizinho (Brasiléia/AC e Cobija/Bolívia; Epitaciolândia/AC e Cobija/Bolívia; Guajará-Mirim/RO e Guayaramerín/Bolívia; Cáceres/MT e San Mathias/Bolívia; Corumbá/MS e Porto Soares e Puerto Quijarro/Bolívia).

A cidade de Corumbá localiza-se no Estado do Mato Grosso do Sul, à margem do Rio Paraguai, na fronteira terrestre com a Bolívia. A população dessa cidade tem uma natureza peculiar dada a sua localização geográfica, muitos imigrantes utilizam da cidade como via de acesso para outras regiões do Brasil.

Há também aqueles que permanecem e os que oscilam entre Corumbá (Brasil) e Puerto Quijarro (Bolívia) e neste contexto, evidencia-se uma verdadeira mescla cultural, de vínculo afetivo, social, jurídico, nas relações entre os povos, como apontam os estudos realizados por Oliveira, Mariani e Oliveira (2017, p. 237) bem como as diversas razões que motivaram a migração, dentre elas, a busca pela sobrevivência e de uma vida digna.

Na cidade de Ladário, limítrofe a Corumbá, há base naval da Marinha do Brasil (Comando do 6º Distrito Naval). Em Corumbá, está sediada a 18ª Brigada de Infantaria de Fronteira. A presença do Exército e da Marinha, com seus efetivos militares e respectivas famílias, também traz uma diversidade cultural para a região.

Ao discorrer acerca da fronteira entre Brasil/Bolívia representada por Corumbá/Puerto Quijarro/Puerto Suárez, Arf (2016, p. 172) descreve “uma extensa fronteira seca e possui livre acesso dos indivíduos no tráfego entre os dois países. Não há fiscalização rígida, nem obstáculos físicos que impeçam o trânsito, tanto de pessoas como de veículos”.

A vida cotidiana no espaço fronteiriço transpassa seus limites onde inicia um país e termina o outro, na medida em que a proximidade espacial permite interações imateriais entre os fronteiriços que, além dos casamentos mistos, compartilham uma vida à margem das políticas de desenvolvimento previstas pelo Estado, como aduz Ferrari (2013, p. 96) em estudo correlato em fronteira de cidades gêmeas.

Saúde, educação e segurança são temas recorrentes na pauta da gestão pública. Em se tratando de regiões fronteiriças, a questão assume distinta relevância, por envolver sistemas jurídicos distintos.

Com relação ao tema saúde, é importante ressaltar que concentrar esforços somente de um lado da fronteira não impede que o problema atinja o outro lado. Neste sentido, Silva *et al* (2015, p. 388) realizaram estudo de caso acerca da raiva canina, que até 2014 não havia registro de casos em Corumbá.

Entretanto, em 2014, houve o registro em Puerto Quijarro/Bolívia, tendo em vista a proximidade entre as cidades gêmeas, somada ao fato de que há animais soltos nas ruas, o risco de contaminação desta doença existia para ambos países, sendo então sugerido pelos autores estratégias compartilhadas de vacinação para erradicar a doença. De acordo com informações obtidas na Prefeitura Municipal de Corumbá, o último registro da doença ocorreu em 2015 e desde então é realizada campanha de vacinação nos animais.

Em 2021 foi realizada importante campanha de vacinação antirrábica com o objetivo de evitar casos de raiva canina e humana em áreas limítrofes com o território brasileiro, para vacinar animais na cidade de Corumbá e nas cidades vizinhas da Bolívia, Puerto Quijarro e Puerto Suarez. A campanha foi resultado de uma iniciativa da Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS) em parceria com o Ministério da Saúde Brasileiro e Boliviano, o que demonstra que é possível obter bons resultados em união de esforços com o país vizinho em prol de um bem comum.

Outra situação descrita na saúde é a diferenciação de atendimento dispensado ao imigrante, seja através de um atendimento moroso ou mesmo de decisões gerenciais contrárias ao acolhimento de estrangeiros, o que acabou por gerar uma situação de sofrimento ético para as enfermeiras responsáveis pelos atendimentos, conforme estudos apresentados por França *et al* (2021, p.83), além de ser uma situação incompatível com a própria Constituição Federal do Brasil que consagra a universalidade de direitos humanos tidos como princípios fundamentais, dentre eles, o da saúde.

Situação que não é exclusiva do espaço fronteiriço de Corumbá/Brasil e Puerto Quijarro/Bolívia. Na cidade de Aceguá/RS, por exemplo, que fica a 60 km de Melo, no Uruguai, descrita no artigo de Misoczky *et al* (2004, p. 27), cada país (Brasil e Uruguai) possui seu sistema e gestão de saúde, e não há comunicação de informação entre os serviços prestados.

Os usuários, acabam onerando o sistema por utilizá-lo em duplicidade, além de gerar a mesma inquietação nos profissionais deste espaço fronteiriço, pois, para o gestor, o melhor seria se cada usuário procurasse seu país de origem. Entretanto, numa dinâmica espacial diferenciada como a existente em espaços fronteiriços, essa “condição ideal” está completamente dissociada da dinâmica local, razão pela qual é preciso buscar ações compartilhadas em prol do bem comum.



No campo da educação, é possível identificar alunos bolivianos estudando nas escolas públicas de Corumbá, em um ambiente de muita dificuldade de aproximação, diversidade cultural, limitações e constrangimentos, conforme estudo elaborado por Golin e Assumpção (2017, p. 37). Os autores apontam que a própria dinâmica escolar, o uso de materiais didáticos disponíveis, dificulta a aproximação entre os alunos que são culturalmente distintos. Pode se dizer que é um aparente conflito interior de aproximação e distanciamento entre pessoas.

Arf (2016, p. 176), ao discorrer acerca das escolas de formação básica localizadas em faixa de fronteira, acrescenta que *“cada vez mais, recebem alunos bolivianos e, escolas bolivianas os alunos brasileiros, considerando que alunos bolivianos registrados no Brasil são brasileiros, ainda que toda sua cultura esteja enraizada na Bolívia.”* Propõe, como uma possível solução para tal problema, um currículo com conteúdos equivalentes, nos quais:

A riqueza cultural poderia ser explorada, em ambos os lados, e convertida em conteúdos para a formação e ampliação da visão de mundo de alunos pertencentes às mesmas escolas, de modo a combater o preconceito linguístico e cultural existente entre as duas nacionalidades que partilham as mesmas salas de aula e a mesma instituição de ensino.

O programa *Escolas de Fronteiras* foi criado no Ministério da Educação em 2005 com o objetivo de *“estreitar laços de interculturalidade entre cidades vizinhas de países que fazem fronteira com o Brasil”* de modo a incentivar *“a construção de uma cidadania regional, bilíngue e intercultural, propugnando uma cultura de paz e de cooperação interfronteiriça”* (FIGUEIREDO, 2013, p. 75-76).

O programa foi iniciado com a Argentina; em 2009 foi expandido para a fronteira brasileira com o Paraguai e com o Uruguai e em 2012 para a Bolívia, com previsão de implementação para o ano letivo de 2013. Entretanto, segundo Arf (2016, p. 177), o referido programa *“não chegou a ser posto em prática, visto que o projeto exigia um tempo maior para a aproximação dos professores, sem contar que a Bolívia efetivamente não fazia parte do Mercosul, o que dificultou as relações.”*

Já no tocante à segurança, destaca-se o relevante estudo realizado por Costa (2018, p. 2) segundo o qual cada vez mais a fronteira tem sido caracterizada como um *“local perigoso”*, que necessita de medidas de segurança para combater tráfico de drogas e armas. Esses estudos evidenciam a fronteira também como um local de contágio e, por isso, que precisaria de intervenção.

O autor destaca o Plano Estratégico de Fronteiras (PEF) implantado em 2011, no mesmo ano em que foi instituída a Estratégia Nacional de Segurança nas Fronteiras (Enafron), que desencadeou especificamente em Corumbá:

[...] uma série de ações para reforçar a vigilância e monitoramento das fronteiras brasileiras, e que tiveram grande impacto local em Corumbá, com o aumento do efetivo do

aparato de segurança, com a presença ostensiva da Força Nacional na cidade, e, também, em operações nas quais as Forças Armadas passaram a executar cada vez mais o papel de polícia na fronteira. No mesmo ano foi criado o Gabinete de Gestão Integrada de Fronteira (Ggifron), da Secretaria de Estado de Justiça e Segurança Pública/MS, responsável pela gestão integrada das forças de segurança na fronteira para o combate aos “crimes fronteiriços”.

Além disso, Costa (2018) destaca que para essas autoridades, a cidade foi se tornando um local de exceção, caracterizada pelas próprias perguntas durante as operações policiais “*de onde você é*” “*pra onde vai*”. Outro ponto de destaque descrito por Costa (2018) se refere a documentação do imigrante em solo brasileiro para ser atendido no Sistema Único de Saúde:

A partir dessas “brechas” no sistema, algumas estratégias de sobrevivência para conseguir atendimento médico no lado brasileiro são utilizadas por bolivianos residentes em Puerto Quijarro e Puerto Suarez, como obter o cartão do SUS e CPF mesmo sem o RG (carteira de identidade brasileira), nem a Cédula de Identificação de Estrangeiro, emitida pela Polícia Federal, e exigida para confecção do cartão SUS em Corumbá. Em geral, essas pessoas apresentam sua carteira de identidade boliviana e informam um endereço no lado brasileiro como se residissem em Corumbá, o que permite a retirada de alguns desses documentos (...)

A “brecha” referida no texto é a facilidade para se obter um comprovante de endereço, e com esse comprovante obtêm-se os demais documentos que viabilizam o atendimento em saúde brasileiro.

O autor destaca casos de gestantes bolivianas, que em grande parte, chegam às unidades básicas de saúde já em trabalho de parto, os riscos envolvidos, visto não ter realizado pré-natal em seu país de origem, tampouco no Brasil. O bebê adquire a cidadania brasileira pelo critério *jus solis*, oportunidade que o autor traz a perspectiva dos desafios que surgem para o poder público. Nesse contexto, questões relativas à soberania e à nacionalidade poderiam fazer surgir a ideia de que os bolivianos estariam “burlando o sistema”.

Neste aspecto, Marini (2018, p. 114) identificou em seu estudo que há muitos bolivianos que vivem em situação documental irregular, visto que fornecem o mesmo endereço para autoridades policiais, o que já despertou alerta dessas autoridades. Situação que, na verdade, configura a pendularidade, ou seja, indivíduos que efetivamente moram na Bolívia, mas trabalham ou estudam no Brasil.

Assim, de acordo com a autora, a maioria dos imigrantes entrevistados não estão verdadeiramente interessados em atender aos requisitos da legislação brasileira. O anseio é, na verdade, de continuar a trabalhar ou estudar e acabam apresentando informação e documentação irregular com aparência de regularidade para não perder a permanência no Brasil. A autora destaca ainda a dificuldade de compreensão da língua, fatores culturais e especialmente, econômicos.

Já o estudo desenvolvido por Roth e Figueiredo (2017, p. 212-214), retrata a situação de brasileiros que não têm registro de nascimento ou que não possuem qualquer outro documento de identificação. Situação geralmente vivenciada por pessoas que moram em locais de difícil acesso no Pantanal e que por isso não realizam o registro civil quando do nascimento, buscando-o quando outras circunstâncias demandam a documentação, tal como acesso à saúde ou à educação.

Segundo as autoras, esse problema tem sido amenizado com políticas públicas integrativas que vão até esses locais de difícil acesso e também com o registro de nascimento na própria maternidade. Entretanto, as autoras identificaram que há pedidos de registro de nascimento tardios (registro de nascimento realizado fora do prazo legal), pleiteados por bolivianos, como se o indivíduo tivesse nascido em solo brasileiro:

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. (ROTH; FIGUEIREDO, 2017, p. 212-214)

A razão para essa conduta é a busca de benefícios sociais que o Brasil disponibiliza aos seus cidadãos e que os bolivianos não encontram em seu país. O pedido de registro civil tardio tem início no Cartório de Registro Civil, e quando a documentação e testemunhas são insuficientes para comprovar o fato alegado quanto ao nascimento em solo brasileiro, o pedido é encaminhado para o Poder Judiciário, onde terá seu desfecho.

Nas próximas linhas, discorrer-se-á acerca das especificidades do exercício da jurisdição na fronteira.

## **A Jurisdição na Fronteira**

O Poder Judiciário é um dos poderes de Estado e tem como função precípua *“resolver conflitos e decidir a correta aplicação da lei no caso concreto”* (ALVES, 2013, p. 35). Enquanto poder de Estado, o Judiciário é uno, mas para melhor organizar seu funcionamento, dada a variedade de leis e questões tratadas pelo Direito, dividiu-se o em vários ramos, ou segmentos. Como aponta Alves (2013, p. 41), *“da mesma forma que os médicos se especializam, os operadores do direito também se especializam.”*

O judiciário brasileiro está subdividido em cinco segmentos, divididos em dois grandes grupos, a saber, a *justiça comum* e a *especializada*. A justiça do trabalho, a justiça militar e a justiça eleitoral compõem a justiça especializada; a justiça estadual e a federal compõem a justiça comum.

Como esclarece Alves (2013, p. 42), *“cada um desses ramos é estruturado em duas instâncias, sendo as causas julgadas na primeira delas por um juiz monocrático ou por um tribunal do júri, cabendo à segunda instância um julgamento de revisão, por meio de um colegiado.”* Esse colegiado geralmente se constitui em Tribunais (de Justiça, Regionais Federais, Regionais Eleitorais, Regionais Trabalhistas, etc.)

Existem ainda as chamadas instâncias superiores, compostas pelos Tribunais superiores, com sede em Brasília e jurisdição em todo o território nacional, que julgam tipos específicos de recursos (relativos à uniformização da interpretação da legislação específica, considerando a competência de cada ramo da justiça), bem como algumas ações originárias, ou seja, ações que não são julgadas pelo juiz monocrático, mas têm início na própria instância superior, o que se justifica em razão da relevância da matéria ou do cargo ocupado pelas partes no processo.

A distinção entre o que cada segmento da justiça vai decidir está materializada na distribuição de competência (jurisdicional), expressa na Constituição Federal e também em códigos e leis esparsas. A competência da Justiça Estadual é residual, ou seja, é a que não se insere na competência das justiças especializadas e federal.

Na prática, é o ramo da justiça com maior gama de matérias em sua competência, dentre as quais as mais sensíveis, tal como as afetas à família, à infância e juventude, à violência doméstica e familiar, aos crimes contra a vida. De acordo com dados do Conselho Nacional de Justiça (2022, p. 13) está presente em todas as unidades da federação *“reunindo a maior parte dos casos que chegam ao Judiciário, encarregando-se das questões mais comuns e variadas, tanto na área cível quanto na criminal.”*

Educação, saúde, segurança são direitos sociais elencados no artigo 6º da Constituição Federal Brasileira de 1988, a qual incumbe ao Estado brasileiro construir uma sociedade solidária, reduzir desigualdades sociais e regionais, trabalhar em coletivo, sem discriminação, como se infere do artigo 3º da Constituição Federal do Brasil.

Quando um destes direitos sociais é violado, o Judiciário pode ser acionado para efetivar o seu cumprimento. Como descrito em tópico anterior, a revisão bibliográfica evidenciou diversas violações de direitos no âmbito da saúde, educação e segurança, com recorte fronteiriço e enfoque em políticas públicas, existentes ou não. Assim, não se trata de interferir na competência dos demais entes, mas sim, dos efeitos que a convivência das pessoas no espaço fronteiriço acarreta para o Poder Judiciário.

Figueiredo (2009), analisa o papel relevante do juiz moderno na entrega da tutela jurisdicional estatal dentro de uma moderna e atual visão e compreensão transdisciplinar dotado de um modo novo de aplicar o direito. Sustenta que, numa

interpretação criativa, o juiz deve assegurar “*que a jurisdição possa dar solução ao fato concreto, tendo o direito como fator de inclusão social e o processo como instrumento público comprometido com os fins do Estado, objetivando a concretização da promoção da justiça social.*” (FIGUEIREDO, 2009).

Nesse contexto, o exercício da jurisdição na fronteira traz especificidades decorrentes da interface de sistemas jurídicos distintos entre os países vizinhos. Nas próximas linhas, passa-se a discorrer acerca da justiça estadual na fronteira Brasil-Bolívia, em recorte delimitado no Estado de Mato Grosso do Sul.

## A justiça estadual na fronteira Brasil-Bolívia em Mato Grosso do Sul

A Lei Complementar n. 31 de 11 de outubro de 1977 criou o Estado de Mato Grosso do Sul e em conjunto estabeleceu o Poder Judiciário Estadual. A Comarca de Corumbá foi criada pela Lei n. 21 de 04 de maio de 1873 e instalada no ano de 1874. Foi elevada a segunda entrância em 10 de julho de 1973 e em 14 de setembro de 2015 a Lei nº 4.716 elevou para Comarca de Entrância Especial.

De acordo com o Código de Organização e Divisão Judiciárias do Poder Judiciário do Mato Grosso do Sul, a classificação das comarcas ocorre de acordo com alguns critérios, a saber: movimento forense, densidade demográfica, rendas públicas, meios de transporte, situação geográfica, extensão territorial e outros fatores socioeconômicos de relevância.

Nesse ponto, enquanto comarca de entrância especial, a comarca de Corumbá foi equiparada à comarca de Campo Grande, Dourados e Três Lagoas, as quatro maiores comarcas do Estado de Mato Grosso do Sul. Importante destacar que a comarca de Corumbá compreende o distrito de Albuquerque e os municípios de Corumbá e Ladário.

A elevação da comarca vai ao encontro do porte do município de Corumbá no cenário nacional, na medida em que é “*o 5º município fronteiriço mais populoso do Brasil. Com exatos 64 960,863 km² de área territorial, [...] é o 11º maior município em extensão territorial do Brasil e o primeiro na Região Centro Oeste.*” (ARF, 2016, p. 172).

Atualmente, a comarca possui 6 (seis) varas instaladas, sendo 3 (três) varas cíveis, 2 (duas) varas criminais e 1 (uma) vara de fazenda pública e registros públicos. De acordo com informações colhidas no site do Tribunal de Justiça, de janeiro a outubro de 2022 foram ajuizados 8.970 casos novos na comarca.

Em revisão bibliográfica, foi possível identificar alguns estudos já realizados envolvendo a judicialização de direitos relacionados às questões tipicamente fron-

teiriças: os pedidos de registro tardio de nascimento judicial descritos no artigo de Roth e Figueiredo (2013) já mencionados alhures, e também pesquisados por Dourado (2019) em uma análise qualitativa e quantitativa dos processos judiciais envolvendo pedidos de registro tardio na comarca de Corumbá.

Nessa pesquisa, o autor analisou “os procedimentos para lavratura do registro de nascimento após o prazo legal (registro tardio), na sistemática estabelecida pela Lei de Registros Públicos e pelo avanço legal e normativo advindos da edição da Lei nº 11.790/2008.” Essa lei alterou a Lei de Registros Públicos para a convivência das pessoas no espaço fronteiriço acarreta o registro tardio, que era reservado à esfera judicial e passou a ser realizado preferencialmente nos cartórios de registro civil. A pesquisa identificou características típicas da região fronteiriça nos processos judicializados.

As cidades gêmeas de Corumbá e Puerto Quijarro igualmente foram objeto de estudos na perspectiva da violência contra as mulheres na fronteira. O estudo abarcou também as cidades gêmeas de Ponta Porã e Pedro Juan Caballero, na fronteira do Brasil com o Paraguai, em Mato Grosso do Sul e analisou a interface de duas políticas de Estado específicas, a contemplarem a fronteira e a violência contra as mulheres, decorrente de pesquisa de campo realizada no ano de 2014.

O escopo da pesquisa consistia em verificar se existe integração entre essas políticas, se elas contemplam a realidade da população fronteiriça, se atendem de forma adequada essa população. Analisou-se a estrutura judicial existente para atendimento às mulheres na fronteira e concluiu-se que a cooperação internacional é um dos caminhos necessários para se garantir a eficácia das políticas públicas de proteção à mulher em região fronteiriça, porque a violência contra a mulher não tem fronteira nem nacionalidade (FIGUEIREDO, 2015).

Notadamente, há assuntos que não estão descritos em livros, mas que são próprios do cotidiano fronteiriço. Exemplificativamente, as relações familiares formadas que deságuam em ações judiciais envolvendo guarda de crianças e adolescentes, onde de um lado se tem um(a) genitor(a) brasileiro(a) e de outro boliviano(a) e que não reside na mesma cidade/país. Nesta situação sempre há uma preocupação de que um dos genitores use do espaço fronteiriço como ferramenta de fuga com a prole. Existe ainda a dificuldade de cumprimento de ordens judiciais relativas ao pagamento de pensão alimentícia.

Outro aspecto de extrema relevância que já foi descrito por Marini (2018) e também por Roth e Figueiredo (2013) são as declarações de endereço. Como já se observou existe uma facilidade em apresentar dados de endereço que muitas vezes não são condizentes com o endereço real.

Para o andamento processual isso representa uma barreira gigante, pois, pautada nos princípios da ampla defesa e do contraditório, é necessário citar a parte para que ela se manifeste ou se apresente ao juízo. Entretanto, isso dificilmente irá ocorrer se o destinatário estiver do outro lado da fronteira, onde não há compartilhamento de dados e informações.

Os mecanismos existentes, ademais, são extremamente burocráticos e demorados, não condizentes com o princípio da razoável duração do processo, ainda mais em tipos de jurisdição que exigem absoluta prioridade, como processos envolvendo interesses de crianças e adolescentes ou ainda pessoas privadas de liberdade.

A ferramenta jurídica processual existente, caso o destinatário esteja em lugar certo (e nem sempre é possível conseguir um endereço, pois não há compartilhamento de informações entre os Judiciários nacionais) é a carta rogatória, que será cumprida no outro país e é encaminhada do Poder Judiciário para o Poder Executivo, via Ministério da Justiça.

No âmbito da formação de magistrados, a Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM) abarca um programa de formação judicial específico para magistrados que atuam em regiões de fronteira, seja fronteira física ou afetos a competências em unidades jurisdicionais relativas a questões portuárias e aeroportuárias.

Verificou-se que nesse programa de formação específica, foi criado um grupo de trabalho com vistas a estudos e propostas para a cooperação judiciária direta com a Bolívia. Essa informação está disponível no site da ENFAM e representa um importante avanço na temática jurisdição em fronteiras, visto que será possível realizar estudos das demandas relativas à região e buscar por soluções em conjunto.

## Considerações finais

Com o presente artigo foi possível compreender o quanto que as relações interpessoais próprias do espaço fronteiro Corumbá-Brasil/Puerto Quijarro-Bolívia geram efeitos para todas as esferas do Estado, e também para o Poder Judiciário, com recorte específico da justiça estadual no Estado de Mato Grosso do Sul.

A revisão bibliográfica demonstrou a problematização de questões que envolvem direito à saúde, à educação e à segurança, na perspectiva fronteira. A competência da justiça estadual, presente em todas as unidades da federação, é a que abarca maior gama de matérias (porquanto é residual) e que contempla o maior número de casos ajuizados no Poder Judiciário.

A judicialização de direitos relacionados às questões tipicamente fronteiriças demanda soluções que desafiam o judiciário estadual. Entregar a solução de uma demanda se torna árdua quando um de seus envolvidos não está do mesmo lado da fronteira.

Neste sentido, a cooperação entre países se torna essencial para a melhoria da jurisdição em fronteira, seja no compartilhamento de informações, seja na execução de atos processuais. A jurisdição em fronteira enfrenta desafios que poderiam ser amenizados ou até mesmo superados com a aproximação dos Judiciários nacionais e estabelecimentos de termos de cooperação mútuos.

Por todo o exposto, o espaço fronteiriço apresenta uma temática que ultrapassa seus limites espaciais, de soberania, é preciso envolvimento dos gestores, sociedade, imigrantes, para o desenvolvimento comum, assim como para a jurisdição em fronteira. O estímulo à cooperação e integração entre cidades fronteiriças é um caminho possível, nos diferentes segmentos e poderes de Estado.

O Grupo de Trabalho criado pela Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM é um exemplo de como iniciar a aproximação entre os Judiciários nacionais para compreender as demandas e buscar soluções em conjunto. São necessárias mais ações como essa para avançar nessa temática.

## Referências

- ALVES, A. H. **Regime Jurídico da Magistratura**. São Paulo: Saraiva, 2013.
- ARF, L. M. G. Considerações sobre a fronteira Brasil/bolívia em Mato Grosso do Sul. **Revista GeoPantanal**, v. 21, p. 171-180, jul./dez. 2016.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL **Portaria nº 213, de 19 de julho de 2016**. Brasília, DF, 2016.
- CASTILHO, E. P. **Brasil: Fronteiras Terrestres**. Disponível em: <https://www.funag.gov.br/ipri/images/analise-e-informacao/fronteiras-terrestres-brasil-13052015.pdf>. Acesso em: 29 out. 2022.
- CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Relatório Justiça em Números. 2022**. Disponível em: <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2022/11/justica-em-numeros-2022.pdf>. Acesso em: 29 out. 2022.
- COSTA, G. V. L. Governamentalidade e soberania na fronteira Brasil-Bolívia: Segurança nacional e saúde pública como dispositivos de poder. **Dados**, v. 61, 2018.
- DOURADO, A. A. **Registros tardios de nascimento na Comarca de Corumbá: uma análise sob a ótica dos direitos humanos**. 2019. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá/MS, 2019.



ENFAM. **Brasil**, 2022. Disponível em: <https://www.enfam.jus.br/enfam-abre-trabalhos-do-gt-cooperacao-judiciaria-com-a-bolivia/>. Acesso em: 18 set. 2022.

FERRARI, M. Zona de fronteira, cidades gêmeas e interações transfronteiriças no contexto do MERCOSUL. **Revista Transporte y Territorio**, n. 9, p. 87-104, 2013.

FIGUEIREDO, L. V. S. **Direitos sociais e políticas públicas transfronteiriças: a fronteira Brasil-Paraguai e Brasil-Bolívia**. Curitiba: CRV Editora, 2013.

FIGUEIREDO, L. V. S. Violência Contra As Mulheres Na Fronteira: As Cidades Gêmeas De Corumbá/Puerto Quijarro E Ponta Porã/Pedro Juan Caballero. **Interthesis Revista Internacional Interdisciplinar**, v. 12, n. 2, p. 262-278, 2015.

FIGUEIREDO, L. V. S. **Magistratura: história, legislação e realidade**. Campo Grande: Tribunal de Justiça do Estado de Mato Grosso do Sul, 2009.

FRANÇA, J. R.; AREOSA, J.; FIGUEIREDO, V. C. N. Desafios do trabalho de enfermeiras na fronteira Brasil-Bolívia. **Revista Laborativa**, v. 10, n. 1, p. 68-91, 2021.

GOLIN, C. H.; ASSUMPÇÃO, L. O. T. Educação intercultural em escolas fronteiriças: diálogos sobre fricções culturais na fronteira Brasil-Bolívia. **Revista GeoPantanal**, v. 12, p. 27-38, 2017.

MATO GROSSODO SUL. **Código de organização e divisão judiciárias do poder judiciário do Mato Grosso do Sul**. Disponível em: <https://www5.tjms.jus.br/webfiles/SPGE/revista/20220615153305.pdf>.

MISOCZKY, M. C.; CORNELSEN, T.; ARAMBURU, T. D. B.; SILVA, C. M. S. C. Gestão da atenção à saúde em territórios de fronteiras: algumas constatações a partir de casos do estado do Rio Grande do Sul. In: MISOCZKY, M. C.; BORDIN, R. (org.). **Gestão local em saúde: práticas e reflexões**. Porto Alegre: Dacasa, 2004.

MACHADO, L. O.; RIBEIRO, L. P.; MONTEIRO, L. C. R. Geopolítica fragmentada: interações transfronteiriças entre o Acre (BR), o Peru e a Bolívia. **Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía**, v. 23, n. 2, p. 15-30, 2014.

MARINI, J. F. M. **Implantação e Transferência da Unidade de Atendimento ao Imigrante Boliviano Indocumentado Junto ao Núcleo de Estudos de Trabalho e Cidadania de Imigrantes em Fronteira (MEF/UFMS) em parceria com o Centro Boliviano-Brasileiro 30 de Marzo**. 2018. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Corumbá/MS, 2018.

OLIVEIRA, J. C.; MARIANI, M.; OLIVEIRA, M. A. M. Imigrantes em Rede na Fronteira: O Caso de Comerciantes Bolivianas em Corumbá, MS, Brasil. **Revista GeoPantanal**, v. 12, p. 233-246, 2017.

PREFEITURA MUNICIPAL DE CORUMBÁ. **Corumbá/MS, 2021**. Disponível em: <https://www.corumba.ms.gov.br/2021/09/corumba-tem-dia-d-vacinacao-antirrabica/>.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

ROTH, M. S.; FIGUEIREDO, L. V. S. Cidadania na Fronteira: A Condição das Pessoas Indocumentadas no Município de Corumbá. **Revista GeoPantanal**, v. 12, p. 201-218, 2017.

SANTOS, M. **Por um outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Record: 2004.

SILVA, W. A.; AMETLLA, V. C.; JULIANO, R. S. Raiva Canina no Município de Corumbá-MS, 2015 – Relato de Caso. **Acta Veterinaria Brasilica**, v. 9, n. 4, 2015.

TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL. **Estatística**. Disponível em: <https://www.tjms.jus.br/estatisticas/1-grau>. Acesso em: 29 out. 2022.

# AS FRONTEIRAS, OS CRIMES E O SISTEMA PRISIONAL

## Fronteras, Delitos y Sistema Penitenciario

DOI 10.55028/geop.v17i33.17561

Lourenço Migliorini Fonseca Ribeiro\*

**Resumo:** O Brasil é um país de proporções continentais possuindo mais de 16 mil quilômetros de fronteiras. Por elas passam pessoas bem e mal-intencionadas, pessoas que são vítimas do tráfico ou utilizadas para o tráfico, produtos lícitos e ilícitos. Muitas serão presas durante ou logo após a travessia, outras morrerão. A abordagem de temas tão sensíveis como o sistema prisional, os crimes de tráfico de drogas, armas e pessoas é importante. Fazer a conexão entre eles é essencial. Apontar o que ocorre e propor ações para melhoria é o que se pretende com esse artigo.

**Palavras-chave:** Fronteiras, Sistema prisional, Tráfico de armas, Pessoas e drogas.

**Resumen:** Brasil es un país de proporciones continentales con más de 16 mil kilómetros de fronteras. Por ellos pasan personas buenas y mal intencionadas, personas que son víctimas de la trata o utilizadas para la trata, productos legales e ilegales. Muchos serán arrestados durante o poco después del cruce, otros morirán. Es importante abordar temas tan sensibles como el sistema penitenciario, los delitos de narcotráfico, las armas y las personas. Hacer la conexión entre ellos es esencial. Señalar lo que sucede y proponer acciones de mejora es lo que se pretende con este artículo.

**Palabras-clave:** Fronteras, Sistema penitenciario, Tráfico de armas, Personas y drogas.

## Introdução

A questão das fronteiras no Brasil não tem o enfrentamento necessário, seja em relação à segurança (visando minorar o tráfico de armas, drogas e pessoas e o contrabando), seja em relação aos estudos sobre a situação jurídica das pessoas que passam pelas fronteiras, lícita ou ilicitamente. Todo esse cenário gera uma série de problemas de ordem penal, social e econômica.

O presente artigo tem como objetivos expor as características gerais do sistema carcerário brasileiro, analisar a situação dos estrangeiros e dos indígenas recolhidos nas cadeias nacionais, abordar a questão de alguns crimes que tocam a região das fronteiras, notadamente os tráficos de drogas, armas e pessoas. A metodologia utilizada foi a pesquisa bibliográfica em obras, sítios de internet e artigos.

Não há intenção de esgotamento dos temas propostas, dada a amplitude de cada um e a limitação de espaço. O

\* Especialista em Direito Civil pela Universidade Federal de Uberlândia. Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais desde 2006. Formador da Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados – ENFAM e da Escola Judicial Desembargador Edésio Fernandes – EJEJF em ações presenciais e a distância. E-mail: lourencomfr@hotmail.com.

que se pretende é jogar luz e fazer relações sobre questões importantes.

## O Sistema Carcerário Brasileiro

O quadro geral do sistema carcerário brasileiro preocupa. O último levantamento do DEPEN – Departamento Penitenciário Nacional – indica que o Brasil tem 835.643 pessoas privadas da liberdade, das quais 156.000 estão em prisão domiciliar, com uma taxa de aprisionamento de 318,58/100 mil habitantes, quadro que gera um déficit de mais de 212.000 vagas no sistema carcerário (BRASIL, 2022).

Apesar da criação de algumas vagas nos últimos anos e taxa de aprisionamento em queda, o quadro se mantém em níveis alarmantes. Isto porque o número de pessoas em prisão domiciliar com ou sem monitoramento eletrônico é elevado, criando uma falsa sensação de que o quadro geral do sistema carcerário melhorou.

Esse número inflado é decorrente da pandemia de COVID-19 e de decisões do Supremo Tribunal Federal que determinaram aos magistrados a colocação de diversos presos em regime domiciliar. Cite-se as decisões proferidas no *Habeas Corpus* coletivo 188820, no *Habeas Corpus* 165704, no *Habeas Corpus* 143641, dentre outras.

As violações a direitos são uma praxe no sistema carcerário brasileiro, e já motivaram a intervenção da Corte Interamericana de Direitos Humanos

(BRASIL, 2018a; 2018b), como nas Resoluções que tratam da Penitenciária Urso Branco, em Rondônia, do Complexo de Pedrinhas, no Maranhão, do Complexo de Curado, em Pernambuco e também no Instituto Plácido de Sá Carvalho, no Rio de Janeiro.

Em todas pode-se verificar a narrativa de um quadro de superlotação, falta de itens básicos de saúde, higiene, vestuário, baixo número de agentes penitenciários, maus tratos, etc., que resultaram em condenações do Estado Brasileiro.

Esse encarceramento massivo acarreta violações a uma série de direitos dos sentenciados, notadamente o acesso a estudo, trabalho e lazer no interior dos cárceres, sendo também tolhidos, não raras vezes, do acesso à saúde e à assistência jurídica.

Essas violações afrontam diversos dispositivos das Regras Mínimas das Nações Unidas para o tratamento dos Presos (Regras de Mandela), como por exemplo as regras 1, 4, 11, 13, 17, 24, e, também, das Regras de Bangkok 4, 5, 12, 13 e 16, aplicáveis especificamente as mulheres. Além disso, também verificamos violações ao artigo 5º da Convenção Americana de Direitos Humanos, especialmente os itens 2, 4 e 6.

Loic Wacquant, em sua obra “As Prisões da Miséria”, descreve perfeitamente o quadro do sistema prisional brasileiro ao apontar que “o sistema penitenciário brasileiro acumula com efeito as taras das piores jaulas do Terceiro Mundo, por sua dimensão e pela indiferença estudada dos políticos e do público”.

O quadro geral merece atenção. Quando analisamos a questão dos estrangeiros, em números absolutos, pode parecer um pouco melhor, mas a prática demonstra também a ocorrência de diversas violações.

### *Análise específica sobre os estrangeiros*

Voltando ao último levantamento do DEPEN (BRASIL, 2022), temos um total de 2.207 estrangeiros vinculados ao sistema prisional, seja mediante recolhimento em unidades prisionais (federais e estaduais) ou em prisão domiciliar. Deste total, 1969 são homens e 238 são mulheres.

Um ponto que chama a atenção na análise desses dados é que 124 dessas pessoas não tem informação sobre o país de origem, impedindo que lhes sejam assegurados direitos básicos como o acesso a um tradutor ou o contato com a embaixada ou o consulado do país de origem.

Outro ponto a merecer destaque é que há somente uma penitenciária destinada especificamente ao recolhimento de presos estrangeiros, situada na cidade de Itaí, no Estado de São Paulo.

Também se destaca o fato de que o maior número de presos estrangeiros está justamente nos Estados que fazem fronteira com outros países e, em São Paulo, por possuir o maior aeroporto nacional.

Cita-se ainda a vinculação, em sua grande maioria, dos presos estrangeiros em território nacional aos países que fazem fronteira com os Estados nos quais se encontram recolhidos. A título de exemplo podemos citar: o Amazonas, cujos presos estrangeiros são, em sua maioria, do Peru, da Venezuela e da Colômbia; Rondônia e Acre, com predomínio de presos da Bolívia e do Mato Grosso do Sul, com maioria de presos oriundos de Bolívia e Paraguai, além de presos da Venezuela, Chile, Argentina e da América do Norte.

A maior parte dos enquadramentos de presos estrangeiros é por crime de tráfico de drogas, o que não causa estranheza, tendo em vista a grande extensão territorial brasileira, considerando os países que fazem fronteira com o Brasil e o histórico de serem grandes produtores de entorpecentes.

Vale destacar que o problema não é apenas das fronteiras. A dificuldade econômica recente experimentada pelos vizinhos força as pessoas a procurarem meios de subsistência, encontrando no tráfico uma oportunidade.

Ao adentrar na análise dos direitos dos presos estrangeiros, verifica-se a obrigação do Poder Judiciário em garantir o acesso à assistência consular antes de prestar qualquer depoimento, bem como a presença de intérprete ou tradutor do idioma falado pelo estrangeiro, inclusive na audiência de custódia, além de tradução dos principais documentos do processo.

A consagração desses direitos parece óbvia e elementar. Todavia, sua implementação dificilmente ocorre na prática. Raras as cidades fronteiriças que são de grande porte. Várias delas são pequenas e possuem um ou nenhum juiz, pois sequer são Comarcas. Esse fato implica na prisão do estrangeiro pelas forças de segurança (Polícia Rodoviária Federal, Polícia Federal ou Forças Armadas), seu encaminhamento a Delegacia mais próxima para lavratura do Auto de Prisão em Flagrante Delito e posterior encaminhamento do flagrante para o Judiciário.

O que se extrai da leitura da Resolução 405 do CNJ (e das normativas internacionais sobre o tema, conforme a Convenção da ONU para a Proteção dos Direitos de todos os trabalhadores migrantes e suas famílias) é que durante a lavratura do Auto de Prisão em Flagrante também se deva assegurar o direito do estrangeiro contar com assistência consular, se fazer acompanhado de tradutor ou intérprete, receber cópia dos depoimentos em seu idioma, tudo isso antes de prestar qualquer esclarecimento. Todavia, pelo quadro acima demonstrado, tal situação se afigura bastante improvável.

Posto isso, apesar dos números não serem tão altos, a realidade dos presos estrangeiros também é marcada por violações a direitos e garantias previstas em normativas internacionais e nacionais.

### *Análise específica sobre a população indígena*

Os indígenas representam uma parcela muito pequena do sistema prisional, totalizando 1.313<sup>1</sup> pessoas, das quais 1209 são homens e 104 mulheres, o que faz com que, a princípio, o tema não desperte grande interesse dos estudiosos em execução penal.

Contudo, uma rápida análise dos números referentes ao aprisionamento de indígenas no Brasil mostra um crescimento exponencial nas prisões desse público específico<sup>2</sup>. E mais: esses dados podem estar subdimensionados, tendo em vista o fato de que muitos desses presos não são identificados adequadamente quando entram nas unidades prisionais, impedindo a caracterização étnica.

Esse fenômeno decorre de uma prática odiosa que busca eliminar as características próprias da cultura indígena, equiparando o índio ao “homem branco” no que se costuma chamar de integração ou assimilação.

Esse processo que demandaria estudos profundos como a realização de um laudo antropológico é substituído por elementos pouco ou nada caracterizadores dessa assimilação, como a posse de documentos públicos, a escolaridade, a fluência na língua portuguesa, acesso às redes sociais ou grau de escolaridade.

Essa análise superficial sobre a assimilação da cultura comum pelo índio facilita o processo de culpabilização, uma vez que não há mais necessidade de observância das particularidades inerentes a sua condição de indígena, passando a ser tratado como um cidadão comum.

Tedney Moreira da Silva critica esse processo para a tomada de decisões judiciais afirmando que:

Decisões judiciais genéricas e açodadas sobre a culpabilidade de indígenas, que os reconheçam penalmente responsáveis a partir da análise superficial de seu contato interétnico, são instrumentos políticos de neutralização ou supressão da diversidade étnica, pois sinalizam o sucesso da política integracionista e consequente desaparecimento de sujeitos que seriam marcados por falhas no processo de socialização. (SILVA, 2016, p. 61).

<sup>1</sup> Chama a atenção o fato de que existem apenas 311 vagas específicas para o público indígena, representando uma superlotação de 422%, segundo dados do SISDEPEN.

<sup>2</sup> Segundo dados do DEPEN, em 2016 o número de indígenas presos era de 560, ao passo que em 2022 esse número é de 1313, também segundo dados do SISDEPEN.

Com essas decisões todo o processo de persecução penal fica comprometido, uma vez que direitos básicos específicos garantidos em normativas internacionais (BRASIL, 1989) e nacionais (BRASIL, 2019)<sup>3</sup> são ignorados e, por conseguinte, violados.

Voltando aos dados do SISDEPEN, constata-se uma alta concentração do número de indígenas presos em Mato Grosso do Sul (361), Roraima (183) e no Rio Grande do Sul (305), e um número de presos relativamente alto no Acre, Amazonas, Ceará, Maranhão, Pernambuco e Santa Catarina.

Essa análise também permite constatar que a questão indígena possui vinculação com as fronteiras, pois à exceção dos estados do Nordeste e Sudeste, todos os outros possuem, em maior ou menor extensão, extensão territorial que divide com outros países.

E ao possuir vinculação com as fronteiras, conforme os dados extraídos do SISDEPEN, também apresenta problemas relacionados à língua portuguesa, à necessidade de tradutor, ao conhecimento dos costumes próprios e característicos de cada tribo, ao direito de receber alimentação tradicional, dentre outras questões.

E há de se mencionar o elevadíssimo quadro de superlotação envolvendo a população indígena privada da liberdade, tendo em vista que em Mato Grosso do Sul há 16 vagas destinadas especificamente a população indígena privada de liberdade, em Roraima 10 e no Rio Grande do Sul apenas 2.

A destinação específica de vagas permite o atendimento das necessidades primárias e específicas desse público tão peculiar. A não ocorrência desta separação pelo sistema prisional contribui de forma decisiva para um cenário massivo e constante de violações desta categoria de indivíduos privados da liberdade.

Tem-se, portanto, em relação aos indígenas, um quadro muito parecido ao geral em termos numéricos e que, por conseguinte, reflete-se em inobservância das normativas nacionais e internacionais.

## Dos crimes e as fronteiras

### *Do tráfico de drogas*

Conforme se extrai dos dados do SISDEPEN citados acima, o tráfico de drogas é a principal causa de prisão de estrangeiros que ingressam em território

<sup>3</sup> Além dessa Resolução, destaca-se a Informação n.º 175/2018/COPMD/COGAB/DIRPP/DEPEN e a Nota Técnica n.º 19/2018/COPMD/COGAB/DIRPP/DEPEN/MJ. Disponível em: [https://criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/Nota\\_tecnica\\_19-2018.pdf](https://criminal.mppr.mp.br/arquivos/File/Nota_tecnica_19-2018.pdf). Acesso em: 8 dez. 2022.

nacional diariamente. Especificamente sobre o tráfico de drogas, importante analisar a questão da Amazônia e seus impactos sobre a entrada de entorpecentes no país.

Rui Ribeiro Campos aponta que diante da grande extensão territorial da Amazônia e várias áreas sem a presença do Estado: “a área possibilita o cultivo de coca e o plantio de maconha, e as fronteiras terrestres e os espaços aéreos facilitam a passagem dos produtos”. (CAMPOS, 2014, p. 104).

A Amazônia Internacional se estende por nove países da América do Sul: Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Guiana Francesa e Suriname, dos quais grande parte deles tem sua economia baseada na produção e comercialização de entorpecentes.

Não podemos olvidar também que uma quantidade de droga razoável ingresse em território nacional pelas fronteiras que não estão vinculadas à Amazônia, notadamente pelos Estados que fazem divisa com o Paraguai.

Pode-se inferir, pelas reportagens constantemente veiculadas na mídia nacional e internacional, que o baixo efetivo de militares e policiais nas fronteiras, portos e aeroportos dificulta uma fiscalização eficaz. Se não bastasse esse fato, a grande extensão das fronteiras nacionais (mais de 16 mil km), a existência de pistas de pouso clandestinas encravadas no meio da mata ou em fazendas particulares, bem como a intensa malha viária composta por estradas regulares e irregulares, asfaltadas ou não, dificulta muito qualquer fiscalização minimamente satisfatória (MARTINS, 2015; POTTER, 2022; PINHEIRO, 2021; BOM DIA BRASIL, 2022). Por fim, o baixo investimento em equipamentos mais modernos que poderiam minimizar este quadro também não é feito.

A quantidade de drogas apreendidas nas fronteiras e aeroportos brasileiros supera facilmente a casa das 2 toneladas anuais. O número chama a atenção pelo gigantismo, mas não há dúvidas de que uma quantidade muito maior está circulando após ter conseguido burlar a ineficiente fiscalização das fronteiras nacionais.

Interessante, porém triste, a constatação é feita por Allan de Abreu:

Há todo tipo de estratégia para internar cocaína em solo brasileiro. A mais comum é o uso de mulas, geralmente bolivianos que atravessam a fronteira a pé, pela mata, durante a noite, levando 10 quilos de pasta base em mochilas por R\$200,00. Também são comuns os ‘bois de piranha’, bolivianos que atraem a atenção do GEFRON no posto de fiscalização com pouca quantidade de pasta base, geralmente 1 quilo. Enquanto os policiais se ocupam com o flagrante fácil, outros bolivianos passam livremente pelo posto com veículos, carros, caminhonetes e caminhões abarrotados com cocaína. (ABREU, 2018, p. 233-234).



Destaca-se que a fiscalização ineficiente não é característica exclusiva do Brasil. Os países que fazem fronteira com o Brasil não tem cuidado adequadamente de seus espaços internos e externos no que concerne à produção, à comercialização e à exportação de drogas (UNITED STATES, 2021).

Apenas sobre o tema das drogas poderiam ser escritos vários artigos. Há vasta literatura sobre a questão, bem como diversas reportagens nas mais variadas mídias, além de programas e séries de televisão que abordam a atuação dos policiais nas fronteiras.

A situação é grave, exige uma atuação mais eficaz do governo brasileiro, bem como um esforço concentrado e integrado com os países limítrofes. Nenhuma ação isolada surtirá efeito contra esse grave mal que assola a todos.

### *Do tráfico de armas*

O tráfico de armas se vale da mesma logística do tráfico de drogas, tal seja a existência de pistas clandestinas, estradas vicinais não fiscalizadas pelo Poder Público, baixo efetivo policial em portos, aeroportos e rodovias.

Diferentemente do tráfico de drogas, a quantidade de armas apreendidas nas fronteiras não chega a espantar, diante do que poderia ser, considerando o tamanho da fronteira brasileira. Todavia, o impacto da entrada de armas ilegais no país é muito grande.

Conforme noticiado no Jornal Diário Corumbaense (2022), há apreensões de todo tipo, mas aquelas mais destacadas são as de armas longas (fuzis e espingardas), normalmente com grande vinculação ao narcotráfico, especialmente nos grandes centros urbanos (RJ e SP).

Contudo, o que chama mais a atenção em relação as armas apreendidas em território nacional é que a maior parte delas foi adquirida de forma lícita, e está com a situação irregular, seja pela não renovação do registro ou do porte pelo titular, ou mesmo por furto ou extravio. Essa última situação é a mais grave delas, pois essas armas irão para a mão de bandidos que farão uso para confronto com as forças de segurança e também para a prática de crimes.

Assim como no tráfico de drogas, ações isoladas e individuais não conseguirão resolver a questão. Serão necessários esforços integrados entre os países para cessar essa prática.

## *Do tráfico de pessoas*

O tráfico de pessoas não possui vinculação exclusiva com as fronteiras, contudo, acabam perpassando o tema tratado no presente artigo.

Isto porque:

A consolidação do fenômeno da globalização, que acentua a diferença econômica entre os Estados, incentiva as pessoas a buscarem novos lares, a fim de encontrar melhores condições de vida. Somado a isso, os conflitos armados internos nos Estados têm contribuído para o aumento dos deslocamentos. Ambos os fatores, aliás, têm tornado os fluxos internacionais de pessoas ainda mais complexos. (MORAES, 2016, p. 192).

O impacto dessa migração de pessoas se dá em várias áreas. Pelo objeto do estudo, nos deteremos em duas: a) social, com o aumento da demanda por serviços públicos essenciais e básicos como moradia, saúde, educação; b) segurança pública, tendo em vista que não haverá empregos para todos, levando algumas dessas pessoas à prática de crimes para manutenção de sua subsistência, por iniciativa própria ou cooptadas por organizações criminosas, ou uma situação tão grave quanto essa que é a utilização dessas pessoas como mão de obra escrava.

Quando se fala em impactos na área social, a primeira imagem que vem a mente é o aumento do número de pessoas em situação de vulnerabilidade, morando nas ruas. Essas pessoas não têm acesso aos serviços básicos de saúde e higiene, seus filhos não estudam, não tem uma casa para morar. Essas pessoas estarão, portanto, à margem da sociedade sofrendo o que se chama de marginalização primária.

Essa marginalização pode levar as pessoas à prática de crimes por iniciativa própria ou cooptação por organizações criminosas, como acima afirmado. Crimes os mais variados podem ser praticados por essas pessoas, desde pequenos furtos até tráfico de drogas e homicídios.

Quando essas pessoas forem presas ocorrerá o que se chama de marginalização secundária vinculada com os efeitos do encarceramento. Haverá uma estigmatização dessa pessoa, que apresentará dificuldades para sua reinserção em sociedade e para sua readaptação ao núcleo familiar. Essas dificuldades se refletem em questões básicas do cotidiano como alugar um apartamento, abrir uma conta em banco, arrumar um emprego.

Destaca-se que muitas dessas pessoas, ao sair da prisão, não têm os documentos básicos como carteira de identidade, CPF e carteira de trabalho. E não os tem seja porque foram destruídos no momento da prisão ou porque já não os tinham quando de seu encarceramento.

Todo esse cenário de “nova exclusão social” encaminha a pessoa para o mercado informal (com grandes chances de subaproveitamento da mão de obra ou mesmo exploração escrava de seu trabalho) ou, novamente, para o mundo do crime. A partir desse ponto, adentraremos na questão do tráfico de pessoas propriamente dito.

Segundo a UNODC (2022), tráfico de pessoas é:

Recrutamento, transporte, transferência, abrigo ou recebimento de pessoas, por meio de ameaça ou uso da força ou outras formas de coerção, de rapto, de fraude, de engano, do abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade ou de dar ou receber pagamentos ou benefícios para obter o consentimento para uma pessoa ter controle sobre outra pessoa, para o propósito de exploração.

O primeiro ponto a ser destacado em relação a essa questão é que a maioria das pessoas recrutadas estão em situação de vulnerabilidade social, sejam elas estrangeiras ou não.

O primeiro exemplo desse recrutamento são as “mulas”<sup>4</sup>. A maior parte dessas pessoas são presas durante a tentativa de transporte ou mesmo morrem pelo fato das drogas que carregam dentro do próprio corpo se romperem, provocando overdose e levando ao óbito imediato. Ocorre que, quando raramente têm êxito no transporte até o destino, normalmente não tem recursos para retornarem até a origem. A partir desse momento serão alvo fácil para nova cooptação por organizações criminosas, para subutilização de mão de obra, para exploração sexual ou mesmo trabalho escravo.

Além das “mulas”, há também jovens recrutadas sob falsas promessas de ganhos altos no exterior e que, ao chegarem no destino, tem seus documentos roubados pelos traficantes, são obrigadas a trabalharem como prostitutas, repassando a maior parte dos ganhos para aqueles que as exploram (ABDALA, 2022).

Ana Luiza Moraes aponta que:

O engano ou abuso de situação de vulnerabilidade na ‘cooptação’ da ‘mula’ pode significar que ela foi vítima do tráfico de pessoas, e, por essa razão, deve ser protegida, de acordo com a legislação internacional, mormente o Protocolo de Palermo. A exploração para cometimento de atividade ilícita é uma das modalidades possíveis do tráfico de pessoas, embora ignorada pela legislação nacional e na prática processual penal, devido à guerra as drogas. Não se pode olvidar ainda que, em muitos casos, as mulheres são enviadas com substância entorpecente, e, quando chegam ao país e as entregam, os traficantes colocam-nas para trabalhar como prostitutas, fornecedoras de drogas ou como empregadas domésticas. (MORAES, 2016, p. 282).

<sup>4</sup> Mulas são pessoas recrutadas pelas organizações criminosas para transporte de drogas no próprio corpo, em pranchas de surf, malas de viagem, fotografias, ou quaisquer outros objetos que possam acondicionar as drogas.

Some-se a isso a exploração sexual infantil, também caracterizada como tráfico de pessoas. Lamentavelmente esse fenômeno é muito visualizado no Brasil, conforme reportagens veiculadas nas mídias nacional e internacional (EVA, 2022; JÚNIOR, 2022; CHILDFUND BRASIL, 2022) em todas as regiões do país, e não mais apenas nas regiões norte e nordeste como outrora.

Há também a questão do trabalho escravo. Este pode se dividir em diversas facetas: trabalhos forçados, jornada exaustiva, servidão por dívida ou condições degradantes.

Na primeira categoria, a natureza dos serviços desenvolvidos é incompatível com a condição física dos trabalhadores ou quando o trabalhador é forçado a se manter em determinada atividade, mesmo contra sua vontade, em razão de violência física ou psicológica. A segunda se caracteriza por jornadas muito longas de trabalho sem descanso mínimo entre elas. A terceira é quando o trabalhador é obrigado a manter-se em determinada atividade em razão de possuir dívidas com o empregador, dívidas essas em razão de alimentação, alojamento, transporte, material de trabalho, todas superfaturadas em relação ao custo real. Assim, o trabalhador trabalha o mês inteiro para pagar suas dívidas, não lhe restando nada ao final do mês.

Por fim, a última é quando as condições de trabalho não são adequadas como, por exemplo, quando não há local adequado para repouso, alimentação, não há água para o trabalhador beber durante a jornada de trabalho, etc.

Não há questão geográfica a determinar regiões em que há maior ou menor exploração de pessoas. De forma triste, constata-se a existência de trabalho escravo em todo o território nacional (SAKAMOTO, 2022).

Temos, nos últimos anos, em razão do agravamento do fenômeno migratório mundial, vivenciado um quadro de aumento no número de pessoas exploradas. Isto porque, ao chegarem em um novo país, não encontrarão as oportunidades adequadas para o seu desenvolvimento enquanto pessoa, ficando a mercê das organizações criminosas, de pessoas inescrupulosas, todas em busca de ganho fácil decorrente da exploração humana.

## Considerações finais

O sistema carcerário brasileiro tem um quadro muito preocupante que se reflete em violações aos direitos de todas as pessoas que nele estão custodiadas. Aqui há reflexos nos direitos dos estrangeiros e indígenas presos. A legislação contempla direitos factíveis, mas muito difíceis de serem concretizados, levando

a um estado de coisas absolutamente inconstitucional, como já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da ADPF 347.

Os crimes abordados neste artigo têm sua prática facilitada por vários fatores. Um que é comum aos três crimes mencionados é a fiscalização ineficiente por parte do Estado brasileiro, seja em razão do baixo efetivo das forças de segurança existente para fiscalização, seja em face da grande extensão territorial de fronteiras, seja em face da ausência de investimentos maciços em equipamentos de vigilância mais modernos.

Especificamente em relação ao tráfico de drogas, a ausência de interesse dos países vizinhos em fiscalizar de forma efetiva as fronteiras, somado à força das organizações criminosas presentes nesses espaços, são elementos facilitadores da prática desse crime. Uma atuação integrada e coordenada entre agências especializadas no combate ao tráfico e com os países que fazem fronteira com o Brasil é o primeiro passo para tentar resolver esse problema.

Quanto ao tráfico de armas, o maior problema não está “extramuros”. A maior quantidade de armas apreendidas é de fabricação nacional e se perde na mão de pessoas que as adquiriram legitimamente. Um maior controle na compra de armas pelas pessoas parece ser o caminho para melhorar essa questão. Obviamente não se pode descuidar da fiscalização das fronteiras para impedir o ingresso de armas longas para as facções criminosas.

O tráfico de pessoas é fenômeno nacional e transnacional. Assim, são necessárias medidas internas e externas. Investigações constantes e acusações contra os responsáveis por tráficos de pessoas. Julgamentos céleres, com penas privativas da liberdade, de multa e de outras naturezas que sirvam de desestímulo a essa prática odiosa. Fortalecimento dos canais de denúncia e de assistência às vítimas de tráfico de pessoas com destinação de recursos públicos em quantidade suficiente.

As fronteiras são locais com conteúdo cultural imenso diante do convívio entre povos diferentes e oportunidades de trabalho lícito. Contudo, também apresentam problemas.

Os crimes tratados não são exclusivos de áreas de fronteiras. O tráfico de drogas é visível em todos os locais do mundo. A mesma lógica vale para o tráfico de pessoas. O tráfico de armas e o trabalho escravo são questões muito mais internas do que externas. Todavia, diante do objetivo do presente trabalho, a abordagem dada focou na interação desses crimes com as fronteiras do território brasileiro em especial.

Os temas são palpantes, cada qual com suas particularidades. Abordar todos com profundidade seria impossível no espaço destinado. A intenção foi uma

abordagem geral de todos, com especial atenção à vinculação com a questão das fronteiras.

## Referências

ABDALA, Vitor. PF faz ação contra tráfico de mulheres do Brasil para a Europa. Grupo aliciava pessoas no Rio de Janeiro. **Agência Brasil**, 23 ago. 2022. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2022-08/pf-faz-acao-contra-traffic-de-mulheres-do-brasil-para-europa>. Acesso em: 27 out. 2022.

ABREU, Allan de. **Cocaína: a rota caipira. O narcotráfico no principal corredor de drogas do Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 2018.

ANJOS, Fernando Vernice dos. **Execução penal e ressocialização**. Curitiba: Juruá, 2018.

BAQUEIRO, Fernanda Ravazzano Lopes. **Execução Penal e o Mito da Ressocialização – Disfunções da Pena Privativa da Liberdade**. Curitiba: Juruá, 2017.

BECCARIA, Cesare. **Dos delitos e das penas**. 7. ed. São Paulo: Martin Claret, 2012.

BEIRAS, Iñaki Rivera. **Descarcelación: principios para una política pública de reducción de la cárcel (desde um garantismo radical)**. Valência: Tirant lo Blanch, 2017.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Falência da pena de prisão: causas e alternativas**. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BOM DIA BRASIL. Estradas clandestinas na fronteira com Bolívia são rota de fuga do tráfico. **G1**, 3 nov. 2011. Disponível em: <http://g1.globo.com/bom-dia-brasil/noticia/2011/11/estradas-clandestinas-na-fronteira-com-bolivia-sao-rota-de-fuga-do-traffic.html>. Acesso em: 8 dez. 2022.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento Penitenciário Nacional. **SISDEPEN – Dados Estatísticos do Sistema Penitenciário, período de janeiro a junho de 2022**. Disponível em: <https://www.gov.br/depn/pt-br/servicos/sisdepen>. Acesso em: 19 out. 2022.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. **Resolução n.º 287, de 25 de junho de 2019**. Estabelece procedimentos ao tratamento das pessoas indígenas acusadas, réis, condenadas ou privadas de liberdade, e dá diretrizes para assegurar os direitos dessa população no âmbito criminal do Poder Judiciário. Disponível em: [https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao\\_287\\_25062019\\_08072019182402.pdf](https://atos.cnj.jus.br/files/resolucao_287_25062019_08072019182402.pdf). Acesso em: 25 out. 2022.

BRASIL. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 28 de novembro de 2018. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. **Assunto do Complexo Penitenciário de Curado/PE**, 2018a, p. 1-39. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado\\_se\\_06\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/curado_se_06_por.pdf). Acesso em: 19 out. 2022

BRASIL. Resolução da Corte Interamericana de Direitos Humanos de 22 de novembro de 2018. Medidas Provisórias a respeito do Brasil. **Assunto do Instituto Penal Plácido de Sá Carvalho**, 2018b, p. 1-29. Disponível em: [https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido\\_se\\_03\\_por.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/placido_se_03_por.pdf). Acesso em: 19 out. 2022.

BRASIL. **Convenção n.º 169 Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais**, 1989, p. 1-10. Disponível em: <https://www.oas.org/dil/port/1989%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20sobre%20Povos%20Ind%C3%ADgenas%20e%20Tribais%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20OIT%20n%20C2%BA%20169.pdf>. Acesso em: 25 out. 2022

CAMPOS, Rui Ribeiro de. **Geografia Política das Drogas I legais**. 1. ed. Leme: JHMizuno Editora e Distribuidora, 2014.

CARNELUTTI, Francesco. **O problema da pena**. São Paulo: Pillares, 2015.

CHAVES JÚNIOR, Airto. **Além das grades**: a paralaxe da violência nas prisões brasileiras. Florianópolis: Tirant lo Blanch, 2018.

CHILDFUND BRASIL. **Brasil ocupa 2º lugar no ranking de exploração sexual de crianças e adolescentes**. Disponível em: <https://www.childfundbrasil.org.br/blog/brasil-ocupa-segundo-lugar-em-ranking-de-exploracao-infantil/>. Acesso em: 27 out. 2022.

ESCANE, Fernanda Garcia. **Considerações sobre a Execução Penal**: Responsabilidade do Estado na Ressocialização do Sentenciado. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2015.

EVA. Instituto Igarapé. **Tráfico de Mulheres e Meninas**. Brasil, Colômbia e México. Disponível em: <https://eva.igarape.org.br/womenTraffic>. Acesso em: 27 out. 2022.

GIACCOIA, Gilberto; HAMMERSCHIMDT, Denise. **La Cárcel en España, Portugal y Brasil**: La Experiencia Histórica Bajo Las Perspectivas Criminológicas. Curitiba: Juruá, 2012.

GRECO, Rogério. **Sistema prisional**: colapso atual e soluções alternativas. Niterói: Impetus, 2015.

HULSMAN, Louk; CELIS, Jacqueline Bernat de. **Penas Perdidas**: O Sistema Penal em Questão. Tradução: Maria Lúcia Karam. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2020.

JORNAL DIÁRIO CORUMBAENSE. Aumenta em 60 % número de armas apreendidas nas rodovias do Estado. **Campo Grande News**, 14 set. 2022. Disponível em: <https://www.diarionline.com.br/?s=noticia&id=133565>. Acesso em: 27 out. 2022.

JÚNIOR, Rogério. Exploração sexual infantil sobe 50% em um ano em MT, aponta pesquisa. **G1 MT**, 3 ago. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/mt/mato-grosso/noticia/2022/08/03/exploracao-sexual-infantil-sobe-50percent-em-um-ano-em-mt-aponta-pesquisa.ghtml>. Acesso em: 27 out. 2022.

MARTINS, Kelly. PF localiza 50 pistas clandestinas usadas no narcotráfico em Mato Grosso. **G1 MT**, 4 ago. 2015. Disponível em: <http://g1.globo.com/mato-grosso/noticia/2015/08/pf-localiza-50-pistas-clandestinas-usadas-no-narcotrafico-em-mt.html>. Acesso em: 8 dez. 2022.

MORAES, Ana Luisa Zago de. **Crimigração**: a relação entre política migratória e política criminal no Brasil. São Paulo: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM, 2016.

PINHEIRO, Mirelle. A Rota do Tráfico Humano na Fronteira da Amazônia: rodovias que separam o sonho do pesadelo. **Metrópoles**, 8 ago. 2021. Disponível em: <https://www.metropoles.com/materias-especiais/a-rota-do-traffic-humano-na-fronteira-da-amazonia-rodovias-separam-o-sonho-do-pesadelo>. Acesso em: 8 dez. 2022.

POTTER, Hyury. As Pistas da Destruição. Amazônia tem 362 pistas de pouso clandestinas perto de áreas devastadas pelo garimpo. **The Intercept Brasil**, 2 ago. 2022. Disponível em: <https://theintercept.com/2022/08/02/amazonia-pistas-clandestinas-garimpo/>. Acesso em: 8 dez. 2022.

RIBEIRO, Breno de Moraes. **A função de reintegração social da pena privativa da Liberdade**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008.

RODRIGUES, Anabela Miranda. **Novo olhar sobre a questão penitenciária**: estatuto jurídico do recluso e socialização, jurisdicionalização, consensualismo e prisão. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.

ROIG, Rodrigo Duque Estrada. **Execução penal**: teoria crítica. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

ROSA, Paula Nunes Mamede. **A função ressocializadora de acordo com o Poder Judiciário**: encarceramento em massa e responsabilidade estatal. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2019.

SAKAMOTO, Leonardo. Brasil fecha 2021 com 1937 resgatados da escravidão, maior soma desde 2013. **Repórter Brasil 20 anos**, 28 jan. 2022. Disponível em: [https://reporterbrasil.org.br/2022/01/brasil-fecha-2021-com-1937-resgatados-da-escravidao-maior-soma-desde-2013/#:~:text=O%20Brasil%20encontrou%201.937%20pessoas,Previd%C3%Aancia%20nesta%20quinta%20\(27\)](https://reporterbrasil.org.br/2022/01/brasil-fecha-2021-com-1937-resgatados-da-escravidao-maior-soma-desde-2013/#:~:text=O%20Brasil%20encontrou%201.937%20pessoas,Previd%C3%Aancia%20nesta%20quinta%20(27)). Acesso em: 27 out. 2022.

SEGARRA, Gabriela. **A utopia da ressocialização ante as mazelas do sistema carcerário**: um olhar da criminologia. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SILVA, Tedney Moreira da. **No banco dos réus, um índio**: criminalização de indígenas no Brasil. 1. ed. São Paulo: Instituto Brasileiro de Ciências Criminais – IBCCRIM, 2016.

THOMPSON, Augusto. **A questão penitenciária**: de acordo com a Constituição de 1988. 5. ed., rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

UNITED STATES. Department of State Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs. **International Narcotics Control Strategy Report** – v. 1. Drug and Chemical Control March 2021. Disponível em: <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2021/02/International-Narcotics-Control-Strategy-Report-Volume-I-FINAL-1.pdf>. Acesso em: 8 dez. 2022.

UNODC. United Nations Office on Drugs and Crime. **Tráfico de Pessoas e Contrabando de Migrantes**. 2022. Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/trafico-de-pessoas/index.html>. Acesso em: 27 out. 2022.

VALOIS, Luis Carlos. **Conflito entre ressocialização e o princípio da legalidade penal**. 1. ed. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2020.

VASCONCELOS, Karina Nogueira. **O cárcere**: racionalismo da pena e adestramento do corpo na modernidade. Curitiba: Juruá, 2011.

WACQUANT, Loic. **As prisões da miséria**. Tradução: André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2011.



# O PRINCÍPIO DA UNIDADE FAMILIAR COMO LIMITE À EXTRADIÇÃO PASSIVA

## The Principle of Family Unity as a Limitation on Passive Extradition

DOI 10.55028/geop.v17i33.17532

João Luis Macedo Silva Cardoso\*

Thiago Oliveira Moreira\*\*

**Resumo:** A garantia da unidade familiar é um princípio contido em vários instrumentos normativos. Contudo, às vezes, ela se contrapõe a outros interesses jurídicos, como o combate a crimes com elementos de estraneidade. Nesse sentido, eis que surge este questionamento: o princípio da unidade familiar pode funcionar como um óbice à extradição passiva? Parte-se da hipótese de que ele pode ser considerado um limite a essa extradição, embora não exista previsão legal específica. Este artigo objetiva investigar a relação entre a extradição passiva e tal princípio. As técnicas empregadas serão a pesquisa bibliográfica, a análise documental e a pesquisa jurisprudencial.

**Palavras-chave:** Extradição passiva; cooperação jurídica internacional; unidade familiar.

**Abstract:** The promotion of family unity is a principle that is enshrined in several normative instruments. Nevertheless, in certain cases, it can collide with other juridical interests, such as the fight against crimes with extraneity elements. In this vein, this paper sets out to answer the following question: can the principle of family unity function as a limitation on passive extradition? The underlying hypothesis is that it

## Introdução

O princípio da unidade familiar tem respaldo em diversas declarações e tratados internacionais. Ademais, ele pode ser extraído da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e de outros textos normativos domésticos que versam sobre a tutela dos direitos humanos.

Não obstante, às vezes, esse princípio conflita com outros interesses jurídicos, como o combate aos delitos que têm elementos de estraneidade. De fato, diante de certas circunstâncias, a execução de medidas de cooperação jurídica internacional pode implicar a fragmentação de um núcleo familiar.

Nesse sentido, eis que surge a seguinte questão-problema: à luz das

\* Aluno do mestrado em Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Membro do grupo de pesquisa Direito Internacional dos Direitos Humanos e as Pessoas em Situação de Vulnerabilidade. E-mail: joao\_luismacedo99@hotmail.com.

\*\* Mestre em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e pela Universidade do País Basco (UPV/EHU). Doutor em Direito pela Universidade do País Basco (UPV/EHU). Doutorando em Direito Público pela Universidade de Coimbra (UC). Pós-doutorando pela Universidade Externado de Colômbia. Professor adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: tomdireito@hotmail.com.

can indeed be considered as a limitation on this type of extradition, although that is not explicitly mentioned in the legislation. This paper aims to investigate the relation between extradition and the aforesaid principle. The procedural techniques of this study shall be the literature review, the document analysis, and the jurisprudential research.

**Keywords:** Passive extradition; international judicial cooperation; family unity.

normas internacionais e domésticas que devem ser observadas pelo Estado brasileiro, o princípio da unidade familiar pode ser considerado um limite à extradição passiva? Adota-se a hipótese de que, apesar da inexistência de previsão legal específica, a incidência de dito princípio pode obstar a concessão dessa modalidade de extradição.

O objetivo geral deste artigo, assim, é investigar a relação entre a extradição passiva e o princípio da unidade familiar, de sorte a verificar se este pode funcionar como um limite àquela. Para tanto, será necessário percorrer algumas etapas. A primeira delas é discorrer sobre os contornos do princípio supracitado no âmbito dos Sistemas Global e Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos.

Em um segundo momento, será preciso examinar a forma como a unidade familiar é regulada pela legislação brasileira. Em seguida, devem-se mencionar as principais normas constitucionais e legais pertinentes à extradição. Por fim, será fundamental investigar o posicionamento adotado pelo Supremo Tribunal Federal nos processos em que a concessão da extradição passiva colide com o princípio em questão.

Este estudo tem um caráter aplicado e vai empregar o método dedutivo. Sua abordagem é qualitativa e, considerando seus objetivos, ele pode ser classificado como descritivo e exploratório. As técnicas de procedimento utilizadas no processo de elaboração deste artigo

serão a pesquisa bibliográfica, a análise de conteúdo de textos jurídicos e a pesquisa jurisprudencial. Esta será feita no site do Supremo Tribunal Federal por meio do uso dos seguintes elementos-chave: “extradição e unidade familiar”; “extradição de pai de menor brasileiro”; “extradição de mãe de menor brasileiro”; “cônjuge brasileiro e extradição”; “Súmula 421”.

A escolha deste tema justifica-se pelo fato de a extradição passiva apresentar impactos consideráveis na estrutura das entidades familiares, principalmente daquelas que têm crianças e adolescentes. Além disso, urge ressaltar que, embora muitos artigos científicos abordem assuntos relativos à extradição, poucos têm como foco o eventual conflito entre essa medida de cooperação jurídica internacional e o princípio em comento. Espera-se, portanto, que este trabalho possa contribuir para as discussões acadêmicas a respeito desta matéria e influenciar, ainda que indiretamente, a postura adotada pela jurisprudência brasileira nesse tipo de caso.

## O princípio da unidade familiar sob o prisma do Direito Internacional

O princípio da unidade familiar tem fundamento em diversos tratados e declarações internacionais (FURUSETH, 2019, p. 17). Muitos desses instrumentos ressaltam a importância da família para a sociedade e o dever de os Estados implementarem medidas com fito de garantir sua preservação (LAMBERT, 2014, p. 194-198).

O primeiro documento a consagrar dito princípio no âmbito global foi a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), adotada pela Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas em 1948. O artigo 12 dessa Declaração estabelece que ninguém pode sofrer interferências arbitrárias na sua “[...] vida privada, na sua família, no seu lar ou na sua correspondência, nem ataque à sua honra e reputação” (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948). Esse dispositivo prevê, ademais, que todas as pessoas têm direito à proteção da lei contra esse tipo de ingerência (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

A tutela da família é reforçada pelo artigo 16.1 da DUDH, que reconhece que homens e mulheres maiores de idade têm o direito de fundar uma família e contrair matrimônio (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948). O artigo 16.3, por sua vez, refere-se à família como o núcleo natural e fundamental da sociedade, que deve ser defendido por esta e pelas autoridades estatais (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 1948).

A Declaração Universal não é um tratado e, por essa razão, Denis Alland (2021, p. 207-208) sustenta que ela não é uma fonte formal do Direito Interna-

cional. Todavia, atualmente prevalece a tese segundo a qual muitas disposições dessa Declaração têm força jurídica, visto que consagram normas costumeiras (ALBUQUERQUE; BARROSO, 2021, p. 202) ou princípios gerais de Direito (CRAWFORD, 2019, p. 612).

Outrossim, a Declaração Universal foi sucedida por diversos instrumentos internacionais com caráter vinculante. Um deles é o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (PIDCP), que foi adotado em 1966. O artigo 17.1 desse tratado estabelece que ninguém poderá ser alvo de ingerências arbitrárias ou ilegais em sua família, vida privada, domicílio ou correspondência (BRASIL, 1992a).

No seu comentário Geral n. 16, o Comitê de Direitos Humanos da Organização das Nações Unidas manifestou-se sobre o alcance do artigo 17.1 do PIDCP. De acordo com esse órgão, o emprego do termo “ilegais” indica que, para serem juridicamente admissíveis, as intervenções na vida privada ou familiar de uma pessoa precisam ter supedâneo em uma lei (HUMAN RIGHTS COMMITTEE, 1988, p. 1). Esta deve ser compatível com os propósitos do Pacto em questão e as medidas nela fundadas precisam ser consideradas razoáveis à luz do caso concreto (HUMAN RIGHTS COMMITTEE, 1988, p. 1).

A temática em apreço também foi disciplinada pelo artigo 23.1 do PIDCP. De acordo com esse dispositivo, a família é uma instituição social fundamental e, por conseguinte, deve ser protegida pela sociedade e pelo Estado (BRASIL, 1992a). Embora algumas características de tal instituição variem de acordo com a cultura de cada país, Manfred Nowak (2005, p. 515-519) observa que a convivência dos entes familiares integra o núcleo normativo desse artigo. Logo, em princípio, medidas estatais que promovam a separação dos membros de uma família constituem intervenções nesse direito.

Por sua vez, o artigo 23.2 do tratado supramencionado estabelece que homens e mulheres em idade núbil têm o direito de contrair casamento e de constituir família (BRASIL, 1992a). Nesse passo, cumpre lembrar que, de acordo com o Comentário Geral n. 19 do Comitê de Direitos Humanos da ONU, o direito de fundar uma entidade familiar engloba a possibilidade de os membros dela viverem juntos (HUMAN RIGHTS COMMITTEE, 1990, p. 2).

De modo similar, o artigo 24.1 desse Pacto pode ser considerado um fundamento do princípio da unidade familiar. Com efeito, embora não faça menção expressa a esse princípio, tal dispositivo determina que todas as crianças tenham acesso a medidas de proteção condizentes com sua condição de pessoas em desenvolvimento (BRASIL, 1992a). Dessarte, os Estados vinculados a esse instrumento internacional não devem implementar ações que contrariem os

interesses desses indivíduos, inclusive aquelas que obstem sua convivência com seus familiares.

No Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos, o princípio da unidade familiar também tem esteio em documentos que tratam de categorias específicas de pessoas, como a dos refugiados. Apesar de o texto da Convenção de Genebra de 1951 não regular essa matéria expressamente, a Ata Final da Conferência de Plenipotenciários sobre o Estatuto das Pessoas Refugiadas e Apátridas referiu-se à família como a unidade natural e fundamental da sociedade (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1951). Essa Ata também exortou os governos a tomarem as medidas necessárias para garantir a preservação da unidade das famílias dos refugiados (UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY, 1951).

Conquanto não seja um tratado, esse documento demonstra que os Estados envolvidos nessa Conferência entendiam que a unidade familiar deveria receber uma proteção jurídica especial em virtude de sua relevância social (LA SPINA, 2017, p. 172-173). Nesse sentido, a Ata pode ser utilizada no processo de interpretação da Convenção de Genebra de 1951, uma vez que ela evidencia a finalidade das partes convenientes e contribui para a compreensão do contexto em que dito tratado foi elaborado.

É mister pontuar que o princípio ora discutido também tem respaldo em alguns excertos da Convenção sobre os Direitos da Criança, concluída em 1989. Por força do artigo 3.1 desse diploma normativo, sempre que agentes estatais tiverem de implementar medidas que envolvam crianças direta ou indiretamente, eles deverão analisar em que grau os interesses delas vão ser afetados (BRASIL, 1990a). No mesmo sentido, o artigo 3.2 frisa que os Estados têm o dever de adotar todas as medidas administrativas e legislativas necessárias para proteger as crianças (BRASIL, 1990a).

Assim, em regra, a tutela das necessidades e pretensões dos menores deve prevalecer sobre outros bens jurídicos que eventualmente conflitem com ela. No entanto, em casos específicos, é possível que um Estado coloque em prática ações contrárias aos interesses dessas pessoas, desde que isso seja imprescindível para a preservação de outros direitos e atenda ao critério da proporcionalidade (GOODWIN-GILL; MCADAM, 2021, p. 384-385).

Nessa esteira, medidas estatais que afastem crianças de seus genitores só podem ser determinadas depois da realização de um exame criterioso acerca do impacto que elas vão ter no bem-estar desses menores. Além de ter respaldo nos artigos 3.1 e 3.2 dessa Convenção, o caráter excepcional desse distanciamento é reforçado pelo artigo 9.1, segundo o qual as partes desse tratado devem garantir que essas pessoas não sejam separadas “[...] dos pais contra a vontade dos mesmos,

exceto quando, sujeita à revisão judicial, as autoridades competentes determinarem [...] que tal separação é necessária ao interesse maior da criança” (BRASIL, 1990a).

Além disso, no Comentário Geral n. 14/2013, o Comitê para os Direitos da Criança frisou que, quando o genitor houver cometido uma infração penal, os Estados partes devem avaliar a possibilidade de impor sanções alternativas à prisão, com o propósito de não inviabilizar a convivência com os filhos menores (COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILDREN, 2013, p. 15). Ademais, por meio de uma interpretação sistemática dos artigos 3.1 e 9.3 dessa Convenção, pode-se dizer que o menor cujo pai ou mãe esteja privado de liberdade deve ter a possibilidade de visitá-los de forma periódica, exceto nos casos em que esse contato seja comprovadamente prejudicial aos interesses dele (BRASIL, 1990a).

À semelhança do artigo 17 do PIDCP, o artigo 16.1 da Convenção sobre os Direitos da Criança visa a resguardar os menores contra ingerências em sua vida particular e familiar (BRASIL, 1990a). Frise-se, porém, que esse dispositivo se refere apenas às interferências que podem ser classificadas como ilegais e arbitrárias. Em que pese a essa limitação, pode-se dizer que o artigo 16.1 reforça a proteção da unidade dos entes familiares que têm crianças (UNITED NATIONS INTERNATIONAL CHILDREN'S EMERGENCY FUND, 2016, p. 1).

Outrossim, a preservação da unidade da família tem esboço em diversos instrumentos regionais. À guisa de exemplificação, convém mencionar a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem (DADDH), cujo texto foi aprovado em 1948, por ocasião da Nona Conferência Internacional Americana. O artigo V desse documento estabelece que a lei deve proteger todos os indivíduos contra ataques abusivos à sua vida particular e familiar, à sua honra ou à sua reputação (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1948). De modo mais específico, o artigo VI reconhece que todas as pessoas têm direito de constituir uma família e determina que os Estados protejam essa instituição social (COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 1948).

Assim como a DUDH, a DADDH não foi originalmente concebida como um texto vinculante. A despeito disso, Fabián Salvioli (2020, p. 61) sustenta que, com o passar do tempo, as previsões da Declaração Americana tornaram-se normas costumeiras. Por isso, pode-se dizer que ela impõe obrigações aos Estados das Américas (ALBUQUERQUE; BARROSO, 2021, p. 248).

A Convenção Americana sobre Direitos Humanos (CADH) – cujo texto foi adotado em 1969 – também contém dispositivos que disciplinam a proteção da família. Um deles é o artigo 11.2, que reforça o direito de não sofrer ingerências arbitrárias na vida privada ou familiar (BRASIL, 1992b). Por sua vez, o artigo 17

dessa Convenção afirma que a família é um elemento natural e fundamental da sociedade, de modo que esta e as autoridades estatais têm a obrigação de proteger tal instituto (ERÁZURRIZ TORTORELLI, 1994, p. 369). Em se tratando de entidades familiares que têm crianças, essa tutela é ainda mais robusta, pois o artigo 19 desse instrumento exige que tais pessoas recebam uma proteção condizente com sua condição (BRASIL, 1992b).

Nesse mesmo sentido, o Protocolo de São Salvador refere-se à família como um dos pilares da sociedade. Ele estabelece, ainda, que todas as crianças fazem jus ao direito de crescer sob o amparo de seus genitores e que, em regra, as crianças de tenra idade não podem ser separadas de suas mães (BRASIL, 1996). Existe, portanto, uma presunção relativa de que a unidade familiar é essencial para a salvaguarda dos interesses desses indivíduos.

A Corte Interamericana de Direitos Humanos manifestou-se sobre esse assunto na Opinião Consultiva n. 17/2002. De acordo com esse tribunal, a proteção da família atualmente consiste em um princípio fundamental do Direito Internacional dos Direitos Humanos (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2002, p. 64). Outrossim, a Corte (2002, p. 67) reiterou o teor dos enunciados normativos supracitados, pois declarou que a separação de crianças e seus familiares deve ser excepcional e, de preferência, apresentar uma duração limitada.

Os comentários feitos nesta seção demonstraram a magnitude do princípio da unidade familiar nos Sistemas Global e Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos. É necessário examinar, assim, a forma como tal princípio está previsto na legislação brasileira.

## As particularidades do princípio da unidade familiar na ordem jurídica brasileira

O artigo 226, *caput* da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece que a família é a base da sociedade e deve receber especial proteção do Estado (BRASIL, 1988). Para compreender o campo de incidência desse dispositivo, é mister que ele seja interpretado em sintonia com os demais excertos da Carta Magna (BULOS, 2015, p. 1622-1624). Assim, a princípio, o vocábulo “família” contempla as entidades formadas a partir do casamento civil ou religioso com efeitos civis, bem como da união estável entre duas pessoas (BRASIL, 1988)<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Sem embargo da inexistência de previsão constitucional expressa, atualmente prevalece o entendimento de que as uniões estáveis entre pessoas do mesmo sexo também devem beneficiar-se dessa proteção. Essa tese foi sufragada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental 132/RJ e da Ação Direta de Inconstitucionalidade 4277/DF. Nesses dois casos, “A Corte [...] deu mais importância aos valores fundamentais da Constituição, como a igualdade, a liberdade e a dignidade da pessoa humana, que apontavam no sentido do

Além disso, esse termo abarca a comunidade formada por qualquer dos pais e seus descendentes (BRASIL, 1988).

Por sua vez, o artigo 227 da Constituição preceitua que a família, a sociedade e o Estado devem assegurar, com absoluta prioridade, que as crianças, os adolescentes e os jovens desfrutem da convivência familiar (BRASIL, 1988). De acordo com Sílvio Beltramelli Neto (2021, p. 597), o artigo citado consagrou a doutrina da proteção integral da criança e do adolescente, a qual preconiza que tais indivíduos merecem receber um tratamento jurídico diferenciado em virtude da sua especial condição de desenvolvimento.

Além de ter amparo nessas previsões constitucionais, o princípio da unidade familiar pode ser extraído da Lei n. 8.069/1990 – conhecida como Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA). Apesar de não citar esse princípio de forma explícita, o artigo 4º desse diploma legal estipula que a convivência familiar é um dos direitos que devem ser assegurados a essas pessoas (BRASIL, 1990b). Por conseguinte, antes de determinar quaisquer medidas que possam ter impacto na unidade de uma família com crianças ou adolescentes, as autoridades Estatais precisam proceder a uma rigorosa análise pautada pelo critério da proporcionalidade, com vistas a evitar que essa intervenção constitua uma violação a esse Estatuto e à Carta Magna.

Também é relevante pontuar que, conforme o *caput* do artigo 19 do ECA, as crianças e os adolescentes têm o direito de ser criados e educados por suas respectivas famílias (DIAS, 2021, p. 330). Embora esse direito não seja absoluto, a colocação de um menor em uma família substituta é uma medida que só pode ser tomada diante de circunstâncias extremas (DIAS, 2021, p. 333-337).

Ademais, o artigo 19, § 4º do ECA estabelece que os menores com mãe ou pai privado de liberdade devem ter a possibilidade de conviver com esse genitor por meio de visitas periódicas, que não estão condicionadas à existência de autorização judicial (BRASIL, 1990b). Nota-se, pois, que o legislador teve a intenção de evitar a fragmentação das entidades familiares, mesmo nos casos em que os pais foram condenados pela prática de infrações penais.

A tutela da família também tem espeque em diversos dispositivos da Lei n. 13.445/2017 – denominada Lei de Migração. Dentre eles, destacam-se os incisos VIII e XVII do artigo 3º – os quais determinam, respectivamente, que a política migratória brasileira deve ser pautada no princípio da garantia da reunião familiar e atentar para o superior interesse das crianças e adolescentes migrantes (BRASIL, 2017). Nessa esteira, o artigo 4º, III desse diploma legal reforça essa proteção, na

---

reconhecimento dessas formações familiares [...]” (SOUZA NETO, 2012, p. 369).



medida em que ele prevê que os migrantes têm o direito subjetivo à reunião familiar com seu cônjuge ou companheiro, filhos e demais dependentes (BRASIL, 2017).

Convém recordar, ainda, que o princípio da unidade familiar hodiernamente funciona como um limite à expulsão de não nacionais (GUERRA, 2017, p. 1732). De acordo com o artigo 55, II, “a” dessa Lei, tal medida de retirada compulsória não pode ser aplicada aos migrantes que tiverem filho brasileiro sob sua guarda, dependência econômica ou socioafetiva (BRASIL, 2017). Da mesma forma, a expulsão não é aplicável aos migrantes que são tutores de menor brasileiro e àqueles que têm cônjuge ou companheiro residente no Brasil (BRASIL, 2017).

A preocupação com a preservação das famílias dos migrantes é uma evidência do caráter humanista da Lei n. 13.445/2017. Nesse rumo, percebe-se que os indivíduos em situação de mobilidade – outrora considerados uma ameaça à segurança nacional – passaram a ser realmente reconhecidos como sujeitos de direitos (JARDIM, 2017, p. 18). Feitos esses comentários, passa-se à análise do instituto da extradição, cujo procedimento atualmente é disciplinado pela Lei precitada.

## Os princípios e regras que disciplinam a extradição no Direito brasileiro

A extradição é uma medida por meio da qual se solicita ou entrega um indivíduo que está sendo processado ou que já foi condenado criminalmente no Estado requerente (BRASIL, 2017). Ela é a modalidade mais antiga de cooperação jurídica internacional (MAZZUOLI, 2011, p. 161) e desempenha um importante papel no combate à delinquência no mundo globalizado (CALIXTO; ARRUDA, 2017, p. 120-121). Do ponto de vista jusfilosófico, ela se fundamenta na solidariedade entre os Estados e na necessidade de evitar que pessoas fiquem impunes após ultrapassarem as fronteiras dos países nos quais cometeram delitos (MACORIN, 2019, p. 37).

O instituto em comento apresenta algumas espécies. Como lembram Jacob Dolinger e Carmen Tiburcio (2020, p. 327), o procedimento de requisição de uma pessoa a Estado estrangeiro é denominado extradição ativa. Em contrapartida, quando um Estado recebe essa solicitação de outro, a extradição é considerada passiva (DOLINGER; TIBURCIO, 2020, p. 327). Destaque-se, outrossim, que tal medida pode ser classificada como instrutória ou executória, a depender do estágio do processo (DOLINGER; TIBURCIO, 2020, p. 327).

Segundo Valerio de Oliveira Mazzuoli (2011, p. 161), os tratados internacionais – especialmente os de caráter bilateral – são os principais enunciados normativos que regulam a extradição. Contudo, esse mecanismo de cooperação também é disciplinado por alguns textos jurídicos domésticos. Nesse sentido,

urge mencionar que o artigo 5º, LI da Constituição da República Federativa do Brasil veda a extradição de brasileiro, “[...] salvo o naturalizado, em caso de crime comum, praticado antes da naturalização, ou de comprovado envolvimento em tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, na forma da lei” (BRASIL, 1988).

Por sua vez, o artigo 5º, LII da Carta Magna estabelece que a extradição não será concedida quando o crime alegado for político ou de opinião (BRASIL, 1988). É salutar lembrar que a proibição da extradição nesse tipo de caso é reflexo de uma tradição que se iniciou com o Iluminismo (SOUZA, 2014, p. 86). Com efeito, antes da consolidação desse movimento, o instituto em questão aplicava-se especificamente aos casos que envolviam delitos políticos (SOUZA, 2014, p. 86).

Conforme o artigo 102, I, “g” da Constituição, o Supremo Tribunal Federal tem competência originária para processar e julgar a extradição solicitada por Estado estrangeiro (BRASIL, 1988). Esse Tribunal, entretanto, deve limitar-se a aferir a legalidade desse pedido. Além disso, mesmo que o STF considere lícita a extradição de uma pessoa, sua decisão não obriga o chefe do Executivo Federal a efetivar tal medida (SOUZA, 2014, p. 97-98).

Por muito tempo, o Estatuto do Estrangeiro foi o principal diploma legal que tratou dessa temática (NUNES, 2021, p. 149). A despeito do viés securitário dessa Lei, cumpre lembrar que alguns de seus dispositivos garantiam a proteção dos interesses básicos das pessoas cuja extradição era demandada. A título de exemplo, podem-se mencionar os incisos IV e VIII do artigo 77, que vedavam essa transferência quando a legislação brasileira cominasse ao crime uma pena de prisão igual ou inferior a 1 (um) ano ou quando o extraditando respondesse, no Estado requerente, perante Tribunal ou Juízo de exceção (BRASIL, 1980).

Em 2017, o Estatuto do Estrangeiro foi ab-rogado pela Lei de Migração. Esta aborda esse tema na primeira seção do seu capítulo VIII e contém previsões mais benéficas ao extraditando. Sob a sistemática desse novo marco legal, a extradição não pode ser concedida nas situações em que o crime, à luz do Direito do Brasil, for punível com uma pena inferior a 2 anos (BRASIL, 2017). Ademais, ela exige que o Estado solicitante assuma o compromisso de não submeter o extraditando à tortura ou a outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes (BRASIL, 2017).

A extradição passiva implica a transferência de uma pessoa do território brasileiro para o de outro país. Apesar disso, ela não se confunde com as medidas de retirada compulsória, quais sejam: a repatriação, a deportação e a expulsão. Estas são reguladas por outro capítulo da Lei de Migração e não são consideradas instrumentos de cooperação jurídica internacional (CLARO, 2019, p. 51).

Como foi exposto na seção precedente deste texto, o legislador proibiu a expulsão de indivíduos que tenham determinados vínculos familiares com brasileiros ou com migrantes residentes no Brasil (BRASIL, 2017). Todavia, ele não incluiu uma previsão semelhante a essa na lista de fatores que impedem que a extradição seja realizada. Por isso, Amanda Luíza Ghor e Carla Piffer (2020, p. 10) asseveram que “[...] a alegação de o extraditando possuir família/prole no Brasil não é passível de obstar a extradição”.

Esse entendimento, entretanto, não é totalmente correto. Com efeito, para averiguar as hipóteses em que a extradição não é cabível, é fundamental que o artigo 82 da Lei de Migração seja examinado em conjunto com outros dispositivos desse diploma legal, bem como com as previsões da Constituição Federal e dos instrumentos internacionais que o Estado brasileiro se comprometeu a observar.

É necessário, portanto, identificar quais bens jurídicos serão afetados caso a extradição passiva seja efetivada. Nesse sentido, insta ressaltar que a unidade de um núcleo familiar composto por migrantes é um exemplo de bem jurídico cuja proteção pode ser comprometida pelo deferimento do pedido de extradição. Quando esta é requerida em desfavor de um indivíduo que detém a guarda de uma criança ou adolescente residente no Brasil, esse conflito mostra-se ainda mais complexo. De fato, nesse cenário, a transferência do extraditando para o país solicitante pode ter impactos severos no bem-estar do menor, o que contraria o princípio do melhor interesse.

Dessarte, em se tratando de extradição passiva, é fundamental realizar uma análise casuística pautada pelo critério da proporcionalidade, de sorte a aferir se, diante de determinadas circunstâncias, a cooperação internacional deve prevalecer sobre a unidade familiar. A esse respeito, urge frisar que, em algumas situações, o indeferimento da extradição não necessariamente resultará em impunidade, por força do artigo 7º do Código Penal brasileiro<sup>2</sup>.

Por conseguinte, o exame da legalidade da extradição passiva deve levar em consideração as possíveis implicações dessa medida no arranjo familiar do indivíduo a ser extraditado, principalmente quando ele for genitor ou tutor de um menor residente no Brasil. Diante disso, é relevante fazer alguns comentários sobre o posicionamento do Supremo Tribunal Federal a respeito da temática ora discutida.

---

<sup>2</sup> “Art. 7º - Ficam sujeitos à lei brasileira, embora cometidos no estrangeiro: I - os crimes: a) contra a vida ou a liberdade do Presidente da República; b) contra o patrimônio ou a fé pública da União, do Distrito Federal, de Estado, de Território, de Município, de empresa pública, sociedade de economia mista, autarquia ou fundação instituída pelo Poder Público; c) contra a administração pública, por quem está a seu serviço; d) de genocídio, quando o agente for brasileiro ou domiciliado no Brasil; II - os crimes: a) que, por tratado ou convenção, o Brasil se obrigou a reprimir; b) praticados por brasileiro; c) praticados em aeronaves ou embarcações brasileiras, mercantes ou de propriedade privada, quando em território estrangeiro e aí não sejam julgados” (BRASIL, 1940).

## O posicionamento do Supremo Tribunal Federal acerca do conflito entre extradição e unidade familiar

Há décadas, o Supremo Tribunal Federal (STF) tem se pronunciado sobre a relação entre o princípio da unidade familiar e a concessão da extradição passiva. Insta salientar que, ainda sob a vigência da Constituição de 1946, o STF aprovou a Súmula 421/1964, a qual preconiza que “Não impede a extradição a circunstância de ser o extraditando casado com brasileira ou ter filho brasileiro” (BRASIL, 1964).

Desde então, o teor dessa Súmula vem sendo reproduzido em diversos julgamentos desse Tribunal, embora algumas mudanças legais e constitucionais tenham acontecido nesse ínterim. A título de ilustração, mencione-se a Extradicação n. 678-9/1996, que foi solicitada pelo governo da Itália em desfavor de Silvano Bertucelli Brandi. O Judiciário italiano havia condenado esse indivíduo a seis anos e seis meses de reclusão e multa, em razão da prática do crime de tráfico ilícito de substâncias entorpecentes ou psicotrópicas (BRASIL, 1996, p. 4).

Perante o STF, a defesa de Silvano Brandi argumentou que ele era casado com uma brasileira e tinha um filho brasileiro legalmente reconhecido (BRASIL, 1996, p. 10-11). Contudo, essa corte classificou esse argumento como irrelevante, visto que, desde a edição da Súmula 421, havia sido consolidado o entendimento de que esses vínculos não eram suficientes para impedir a efetivação dessa medida de cooperação jurídica (BRASIL, 1996, p. 10-11). Assim, por unanimidade, o STF deferiu o pedido de extradição formulado pelas autoridades italianas (BRASIL, 1996, p. 12).

É imperativo pontuar, entretanto, que a fundamentação adotada pelo Supremo Tribunal Federal foi superficial. Apesar de reproduzir o teor da Súmula supracitada e trechos de acórdãos anteriores, essa decisão não explicou em que medida a concessão da extradição conflitava com o princípio da unidade familiar nesse caso concreto. Além disso, pode-se criticar o fato de o Tribunal sequer ter mencionado que a Súmula aplicada tinha sido editada à luz de uma Constituição já revogada.

Essa temática também foi debatida no âmbito da Extradicação n. 1.582/2020. Esta foi requerida pelo governo dos Estados Unidos da América em desfavor de Melissa Al Sharairei, que supostamente tinha cometido os delitos de tráfico de substâncias entorpecentes e de transações financeiras de propriedades obtidas por meio de atividades ilícitas (BRASIL, 2020, p. 3). Em sua defesa, a extraditanda asseverou que o governo estadunidense a perseguia pelo fato de ela professar o Islamismo (BRASIL, 2020, p. 3-8). Ademais, ela ressaltou que tinha uma filha brasileira menor de idade (BRASIL, 2020, p. 3-8).

No entanto, os argumentos aduzidos pela defesa não foram aceitos pela Segunda Turma do STF. Além de afirmar que esse pedido de extradição não configurava uma perseguição, a decisão proferida nesse caso sufragou o entendimento de que o vínculo familiar com uma brasileira menor de idade não era suficiente para afastar a incidência dessa medida de cooperação (BRASIL, 2020, p. 3-8). A Turma que julgou esse caso, todavia, não se debruçou sobre a importância da unidade da família e da proteção dos interesses dos menores à luz da ordem jurídica brasileira e do Direito Internacional.

A Súmula 421/1964 também foi aplicada no julgamento da Extradição n. 1.622/2021. Nesse caso, o extraditando era Roberto Fabian Piriz da Silva, um cidadão uruguaio que, segundo as autoridades de seu país, havia sido o autor intelectual de um homicídio (BRASIL, 2021, p. 2). Uma das questões suscitadas por Roberto foi o fato de sua companheira e seu filho serem nacionais do Brasil e viverem nesse país (BRASIL, 2021, p. 6). Não obstante, mais uma vez, o Supremo Tribunal Federal endossou a tese de que a preservação da unidade familiar não poderia justificar o indeferimento do pedido de extradição (BRASIL, 2021, p. 6).

Ao discutir esse tema, é salutar fazer alusão à Extradição n. 1.690/2022, que foi requerida pelo governo português. O extraditando era Paulo Jorge Pinto Fernandes – português que tinha sido condenado pelo Tribunal Judicial da Comarca de Braga a cumprir pena de 3 (três) anos e 2 (dois) meses de prisão decorrente da “[...] prática de dois crimes de burla qualificada, previsto nos artigos 217, 1 e 218, 2, ‘a’ do Código Penal português [...]” (BRASIL, 2022, p. 4).

O advogado do extraditando frisou que este era pai de três crianças que moravam no Brasil e que dependiam dele afetiva e materialmente. Tendo em vista a necessidade de atender ao melhor interesse dos menores, a defesa de Paulo Fernandes requereu que ele permanecesse no Brasil e cumprisse medidas cautelares diversas da prisão, de modo a evitar danos a esse núcleo familiar (BRASIL, 2022, p. 2).

Apesar de ter autorizado a extradição de Paulo Fernandes, a Segunda Turma do STF desenvolveu uma argumentação mais robusta do que aquela que costuma ser apresentada nesse tipo de decisão. De fato, o Ministro Edson Fachin – relator do processo – alegou que o suposto desrespeito ao ECA não havia sido demonstrado naquela situação específica (BRASIL, 2022, p. 11). Não obstante, o voto desse Ministro sugere que a permanência do extraditando no Brasil poderia ser considerada justificada se ele tivesse comprovado que essa medida era imprescindível para evitar lesão aos direitos das crianças (BRASIL, 2022, p. 11).

A partir da discussão desses casos, percebe-se que, em geral, o Supremo Tribunal Federal tem se mostrado refratário à tese de que a unidade familiar pode funcionar como um limite à extradição. Todavia, nem sempre o posicionamento do STF tem sido embasado em uma análise robusta dos impactos que a extradição pode causar nas famílias diante de circunstâncias específicas.

Nesse sentido, a reiteração acrítica do teor da Súmula 421/1964 é incompatível com as normas legais, constitucionais e convencionais que promovem a tutela da família. Dessarte, é necessário que a postura do STF na Extradicação n. 1.690/2022 seja mantida e que esse Tribunal proceda a uma investigação rigorosa das consequências da extradição para a unidade familiar, especialmente nas situações que envolvam os interesses de crianças ou adolescentes.

## Considerações finais

O princípio da unidade familiar tem respaldo em vários instrumentos pertencentes ao Sistema Global de Proteção dos Direitos Humanos, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Além de proibirem ingerências arbitrárias na vida familiar, esses enunciados normativos reconhecem a família como fundamento da sociedade, que deve ser objeto de especial tutela.

No âmbito do referido Sistema, a preservação da unidade familiar também se justifica pela necessidade de promover o melhor interesse das crianças. De fato, existe uma presunção de que o convívio delas com os demais membros de suas famílias é importante para seu bem-estar e desenvolvimento. Sendo assim, em regra, medidas que afastem os menores dos seus parentes contrapõem-se às normas destinadas à proteção desse grupo.

A unidade das entidades familiares também tem amparo em documentos que fazem parte do Sistema Interamericano de Proteção dos Direitos Humanos, notadamente a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, a Convenção Americana sobre Direitos Humanos e o Pacto de São Salvador. Analisados conjuntamente, esses textos jurídicos reforçam a ideia de que a família é uma instituição social que deve receber proteção do Estado.

De modo similar, o Direito doméstico brasileiro contém previsões que salvaguardam a unidade familiar. Algumas dessas disposições constam da Constituição Federal em vigor, enquanto outras estão alicerçadas em leis como o Estatuto da Criança e do Adolescente. Nesse sentido, cumpre salientar que, à luz dessa ordem jurídica, a preservação da família mostra-se ainda mais relevante quando estiver relacionada com a satisfação dos interesses de menores.

Na prática, entretanto, é possível que o princípio sobredito entre em confronto com outros interesses jurídicos, como o combate a crimes com elementos de estranheidade. O presente estudo demonstrou que a extradição passiva pode conflitar com tal princípio quando ela ocasionar o distanciamento entre o extraditando e os membros de sua família que residem no Brasil.

Constatou-se que, há décadas, o Supremo Tribunal Federal tem se recusado a reconhecer o princípio da unidade familiar como um óbice à extradição passiva. Em geral, esse entendimento vem sendo reproduzido sem que o STF realize um escrutínio dos impactos da extradição na preservação da família e na tutela dos direitos dos seus integrantes, especialmente as crianças e adolescentes.

Ainda que a extradição desempenhe um papel relevante no combate à criminalidade contemporânea, ela deve ser executada em conformidade com as regras e princípios consagrados no Direito Internacional e no Direito brasileiro. Por conseguinte, ao deliberar sobre o cabimento da extradição, o Supremo Tribunal Federal precisa averiguar as circunstâncias fáticas do caso concreto e recorrer ao critério da proporcionalidade para identificar se o deferimento dessa medida é juridicamente admissível.

## Referências

ALBUQUERQUE, Aline; BARROSO, Aléssia. **Curso de direitos humanos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2021.

ALLAND, Denis. **Manuel de droit international public**. 8. ed. Paris: Presses Universitaires de France, 2021.

BELTRAMELLI NETO, Silvio. **Curso de direitos humanos**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2022]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 1 maio 2022.

BRASIL. **Decreto n. 592, de 6 de julho de 1992**. Atos internacionais. Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Promulgação. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em: 26 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 7.030, de 14 de dezembro de 2009**. Promulga a Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, concluída em 23 de maio de 1969, com reserva aos Artigos 25 e 66. Brasília: Presidência da República, 2009. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d7030.htm). Acesso em: 29 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 678, de 6 de novembro de 1992**. Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969. Brasília: Presidência da República, 1992. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em: 30 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto n. 99.710, de 21 de novembro de 1990**. Promulga a Convenção sobre os Direitos da Criança. Brasília: Presidência da República, 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d99710.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99710.htm). Acesso em: 29 abr. 2022.

BRASIL. **Decreto-lei n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Rio de Janeiro: Presidência da República, [2021]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 4 maio 2022.

BRASIL. **Lei n. 13.445, de 24 de maio de 2017.** Institui a Lei de Migração. Brasília: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm). Acesso em: 4 maio 2022.

BRASIL. **Lei n. 6.815, de 19 de agosto de 1980.** Define a situação jurídica do estrangeiro no Brasil, cria o Conselho Nacional de Imigração. Brasília: Presidência da República, 1980. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm). Acesso em: 4 maio de 2022.

BRASIL. **Lei n. 8.069, de 13 de julho de 1990.** Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, [2019]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18069.htm). Acesso em: 2 maio 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Extradição 1.582.** Requerente: Governo dos Estados Unidos da América. Extraditando: Melissa Al Sharairei. Relator: Min. Ricardo Lewandowski, 15 de abril de 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Extradição 1.622.** Requerente: Governo do Uruguai. Extraditando: Roberto Fabian Piriz Da Silva. Relator: Min. Gilmar Mendes, 22 de agosto de 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Segunda Turma). **Extradição 1.690.** Requerente: Governo de Portugal. Extraditando: Paulo Jorge Pinto Fernandes. Relator: Min. Edson Fachin, 2 de março de 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). **Extradição 678-9.** Requerente: Governo da Itália. Extraditando: Silvano Bertucelli Brandi. Relator: Min. Celso de Mello, 12 de junho de 1996.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Súmula 421.** Não impede a extradição a circunstância de ser o extraditando casado com brasileira ou ter filho brasileiro. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, 1964. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=30&sumula=2334>. Acesso em: 14 out. 2022.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de direito constitucional.** 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 1622-1624.

CALIXTO, Angela Jank; ARRUDA, Rejane Alves. Crime político e extradição: a questão da extradição política disfarçada. **Revista de Direito Penal, Processo Penal e Constituição**, Brasília, v. 3, n. 1, p. 120-121, jan./jun. 2017.

CLARO, Carolina de Abreu Batista. Do Estatuto do Estrangeiro à Lei de Migração: avanços e expectativas. **Boletim de Economia e Política Internacional**, [s. l.], n. 26, p. 51, set. 2019/abr. 2020.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem.** Organização dos Estados Americanos: Bogotá, 1948.

COMMITTEE ON THE RIGHTS OF THE CHILDREN. **General comment No. 14 (2013) on the right of the child to have his or her best interests taken as a primary consideration (art. 3, para. 1).** [S. l.]: Committee on the Rights of the Children, 2013. p. 15.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. **Opinión Consultiva OC-17/2002:** condición jurídica y derechos humanos del niño. Corte IDH: San José, 2002.

CRAWFORD, James. **Brownlie's principles of public international law.** 9. ed. Oxford University: Oxford, 2019.

DIAS, Maria Berenice. **Manual de Direito das famílias.** 14. ed. Salvador: JusPodivm, 2021.

DOLINGER, Jacob; TIBURCIO, Carmen. **Direito internacional privado.** 15. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. *E-book*.



ERÁZURRIZ TORTORELLI, Cristina. Sobre la protección internacional de la familia. **Revista Chilena de Derecho**, [s. l.], v. 21, n. 2, p. 369, 1994.

FURUSETH, Andreas. **Realizing Refugees' Right to family unity: the challenges to family reunification in Norway, Sweden and Denmark**. 1. ed. [S. l.]: Norsk Organisasjon for Asylsøkere, 2019.

GOHR, Amanda Luísa; PIFFER, Carla. O direito à reunião familiar frente à expulsão do estrangeiro com familiares no Brasil: um conflito aparente de direitos fundamentais? **Revista da UNIFEBE**, [s. l.], v. 1, n. 24, p. 10, 2020.

GOODWIN-GIL, Guy S.; MCADAM, Jane. **The refugee in international law**. 4. ed. Oxford: Oxford University, 2021.

GUERRA, Sidney. A nova Lei de Migração no Brasil: avanços e melhorias no campo dos direitos humanos. **Revista de Direito da Cidade**, [s. l.], v. 9, n. 4, p. 1732, 2017.

HATHAWAY, James C. **The rights of refugees under international law**. 2. ed. Cambridge: Cambridge University, 2021.

HUMAN RIGHTS COMMITTEE. **CCPR General comment No. 19: Article 23 (The Family)**. [S. l.]: Human Rights Committee, 1990.

HUMAN RIGHTS COMMITTEE. **General Comment No. 16: article 17 (right to privacy)**. [S. l.]: Human Rights Committee, 1988. p. 1.

JARDIM, Tarciso Del Maso. A lei migratória e a inovação de paradigmas. **Cadernos de Debates Refúgio, Migrações e Cidadania**, Brasília, v. 12, n. 12, p. 18, 2017.

LA SPINA, Encarnación. La protección de la unidad familiar en contextos de crisis migratoria: la historia de dos casos. **Universitas**, [s. l.], n. 25, p. 172-173, 2017.

LAMBERT, Hélène. Family unity in migration law: the evolution of a more unified approach in Europe. *In*: CHETAIL, Vincent; BAULOZ, Céline. **Research handbook on international law and migration**. Cheltenham: Edward Elgar, 2014. p. 194-198.

MACORIN, Priscila Santos Campêlo. **A prisão cautelar para fins de extradição no direito brasileiro: abordagem sobre a cooperação jurídica internacional e a centralidade dos direitos humanos**. 2019. 170 f. Dissertação (Mestrado em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público, IDP. Brasília/DF, 2019.

MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. Algumas questões sobre a extradição no Direito brasileiro. **Revista dos Tribunais**, [s. l.], v. 906, 2011, p. 161.

NOWAK, Manfred. **U.N. Covenant on Civil and Political Rights: CCPR commentary**. 2. ed. Kehl: N. P. Engel, 2005.

NUNES, Paulo Henrique Faria. **Lei de Migração: marco jurídico relativo ao fluxo transnacional de pessoas**. 3. ed. Goiânia: [s. n.], 2021. p. 149.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração universal dos direitos humanos**. ONU: Paris, 1948.

SALVIOLI, Fabián. **El sistema interamericano de protección de los derechos humanos: instrumentos, órganos, procedimientos y jurisprudencia**. 1.ed. Querétaro: México, 2020.

SCHUTTER, Olivier de. **International human rights law**. 1.ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Direito constitucional: teoria, história e métodos de trabalho**. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. *E-pub*.

SOUZA, Artur de Brito Gueiros. Controvérsias em torno do asilo, refúgio, crime político e o direito de extradição. **Revista Eletrônica de Direito Penal AIDP-GB**, [s. l.], v. 2, n. 2, p. 86, dez. 2014.

UNITED NATIONS GENERAL ASSEMBLY. **Final Act of the United Nations Conference of Plenipotentiaries on the Status of Refugees and Stateless Persons.** Geneva: General Assembly, 1951.

UNITED NATIONS INTERNATIONAL CHILDREN'S EMERGENCY FUND. **The Right of the Child to Family Reunification.** [S. l.]: UNICEF, 2016. p. 1.

# A COOPERAÇÃO INTERNACIONAL ATRAVÉS DO ACORDO DE CONCESSÃO AO ESTUDO, TRABALHO E RESIDÊNCIA: O PERFIL DOS SOLICITANTES DO DOCUMENTO ESPECIAL DE FRONTEIRIÇO NA FRONTEIRA CORUMBÁ

La Cooperación Internacional a Través del Contrato de Concesión de Estudio, Trabajo y Residencia: el perfil de los solicitantes del documento especial fronterizo en la frontera de Corumbá

DOI 10.55028/geop.v17i33.17395

Vanessa Valadão Gouvêa Gomes da Silva\*  
Lucilene Machado Garcia Arf\*\*

**Resumo:** O objetivo desta pesquisa é analisar o acordo firmado em 2004 entre o Brasil e Bolívia que concede aos residentes nacionais fronteiriços o acesso ao estudo, trabalho e moradia. Foi realizado um estudo de caso com a base de dados do SISMIGRA da PF em Corumbá/MS traçando o perfil econômico e social dos bolivianos solicitantes do DEF no período de 2009 a 2019. A metodologia se deu pela implementação de revisão crítica da literatura. Os resultados evidenciaram que o perfil ocupacional dos bolivianos está vocacionado para o comércio de rua, condicionando maior concentração de bolivianos no entorno das principais ruas do centro.

**Palavras-chave:** Corumbá, acordo, perfil socioeconômico.

**Resumen:** El objetivo de esta investigación es analizar el convenio firmado en 2004 entre Brasil y Bolivia que otorga a los residentes fronterizos nacionales acceso al estudio, trabajo y vivienda. Se realizó un estudio de caso con la base de datos SISMIGRA de la PF de Corumbá/MS, rastreando el

## Introdução

A primeira década dos anos 2000 abarcou grandes transformações nas relações internacionais do Brasil que firmou acordos bilaterais de grande relevância ao desenvolvimento regional com seus países vizinhos, no entanto, na temática fronteiriça estes acordos obtiveram menor proporção em vista de outras áreas. O estudo realizado em 2005, pelo Ministério da Integração Nacional em conjunto ao Grupo Retis, da UFRJ, intitulado Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF), relata o menor quantitativo de acordos bilaterais direcionados à área de fronteira em relação às demais áreas, como

\* Formada em Relações Internacionais pela UNESA. Discente do Programa de Mestrado em Estudos Fronteiriços, UFMS, Câmpus do Pantanal. Bolsista FUNDECT/MS. E-mail: vanessa.valadao@ufms.br.

\*\* Doutorado em Teoria da literatura - UNESP, mestrado em Estudos Literários, UFMS, graduação em Letras. Docente do Programa de Mestrado em Estudos Fronteiriços, UFMS. Secretária de Relações Internacionais da UFMS. E-mail: lucilene.arf@ufms.br.

perfil económico y social de los solicitantes de DEF bolivianos desde 2009 hasta 2019. La metodología se realizó a través de una revisión crítica de la literatura. Los resultados mostraron que el perfil ocupacional de los bolivianos se concentra en el comercio de calle, caracterizando la mayor concentración de bolivianos alrededor de las principales calles del centro.

**Palabras clave:** Corumbá, acuerdo, perfil socioeconómico.

por exemplo: acordos comerciais, acordos de cooperação técnica e científica. Segundo este estudo, a maioria destes acordos não está intrinsecamente ligado às questões das regiões de fronteira, se não a assuntos de teor geral entre os países signatários.

Nos últimos dois decênios, pode ser observado esta mesma ação nas decisões do Mercado Comum, ao todo não foram encontrados acordos no qual o teor de sua origem trabalhasse a fundo a temática social no ambiente de fronteira, a não ser acordos que tratassem a circulação fronteiriça, segurança, assistência à saúde sobre determinados aspectos. A grande questão é que, aos poucos, alguns acordos bilaterais fronteiriços entre o Brasil com seus vizinhos foram perdendo a origem do seu princípio ativo, tornando-se genérico. No início, estes acordos tinham objetivo, tinham público alvo a alcançar, que eram os residentes transeuntes entre fronteiras vizinhas do limite internacional e, concomitantemente, buscar o desenvolvimento entre as regiões fronteiriças, promovendo uma integração regional naquele cenário. No entanto, a falta de um gerenciamento estratégico do governo central e até mesmo o despreparo dos governos subnacionais locais em lidar com a questão, ainda que vivenciando-as cotidianamente, ocasionou, na maioria das vezes, a informalidade dos acordos. Conseqüentemente, a falta de amparo do Estado, que se mantinha distante na proposição de seus interesses distintos, gerou a perda da origina-

lidade desses acordos, pois não era mais verificado se o acordo ainda tinha a alta demanda de procura procedente com a qual se apresentava a perspectiva no início de sua celebração.

Neste íterim, o presente artigo tem como objetivo analisar o acordo de cooperação bilateral firmado entre Brasil e Bolívia em 2004, na cidade de Santa Cruz de La Sierra, sendo promulgado mais tarde pelo decreto nº 6.737 de 12 de janeiro de 2009 que concede permissão aos cidadãos que são residentes dos municípios de fronteiras aderentes ao acordo, o acesso ao estudo, emprego e moradia. O acordo estipula um documento de identificação, o Documento Especial Fronteiriço (DEF) que garante a transitoriedade dos cidadãos entre os municípios fronteiriços e reconhece a importância dos direitos sociais previstos pela Constituição Federal Brasileira. Além disso, o acordo também buscou promover pela cooperação bilateral a integração regional entre as fronteiras. Em 2019, o acordo completou dez anos de vigor no Brasil, assim, feita uma pesquisa à base de dados da Polícia Federal, o SISMIGRA, buscar-se-á compreender o perfil socioeconômico dos cidadãos solicitantes do DEF, o estudo atentou-se à presença boliviana na cidade de Corumbá.

Este artigo é um recorte de uma pesquisa mais extensa desenvolvida em nível de pós-graduação *stricto sensu*, no Programa de Pós-graduação em Estudos Fronteiriços (PPGEF) na Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). A parte da metodologia desdobrou-se sobre o enfoque descritivo-exploratório, abordando o acordo e reportando as características intrínsecas. A natureza da investigação partiu de um enfoque qualitativo-quantitativo, utilizando a técnica de coleta de dados documental e bibliográfica na análise do conteúdo. Na sequência, foi desenvolvido um compilado de dados para a compreensão das modalidades de cooperação internacional (CI), fazendo-se imperativa a interpretação do decreto na concepção dos textos de Brasil-PDFF (2005), IPEA (2018), Dessotti (2009) e Salomón (2012) entre outros.

Além disso, com base nos escritos de: Mongue (2008), Foucher (2008), Machado (2005), Mariano e Mariano (2002), Nogueira (2007), Hurrell (1995) entre outros, para uma breve contextualização da posição do Brasil frente a seus países vizinhos, especialmente das relações estabelecidas no âmbito de fronteira, intensificando o processo de integração fronteiriça que é um dos principais aspectos do desenvolvimento regional do local. A parte bibliográfica utilizou a pesquisa feita à base de dados do SISMIGRA, que complementou a ação e intentou compreender o perfil dos imigrantes bolivianos que solicitou o DEF, caracterizando desta forma a construção de uma nova identidade alternativa de sua origem, visto a interação sócio espacial propiciada pelas fronteiras. Neste âmbito, o acordo foi um

importante documento jurídico que configurou uma nova alteridade, a perspectiva político-social, minimizando as assimetrias presentes no ambiente de fronteira.

## Modalidades de cooperação técnica no Brasil

Por pouco mais de três décadas, o Brasil tem estimulado novas vertentes de cooperação internacional. Essas vertentes de cooperação técnica internacional, por sua vez, apresentam-se em modalidades e atuam em esferas peculiares. A Agência Brasileira de Cooperação (ABC) destaca estas modalidades de Cooperação Técnica (CT) em: bilateral, trilateral, multilateral, grupo de países e descentralizada. E dentro das modalidades de cooperação técnica acentua-se a finalidade da cooperação, que pode ser: científica, financeira, fronteira e território, humanitária, militar, técnica e tecnológica.

A cooperação técnica bilateral é uma das modalidades mais comum entre os tratados estabelecidos pelos Estados em desenvolvimento que almejam alavancar nas esferas científico-tecnológica ou em outras áreas específicas, de acordo com as necessidades do momento. Pautada na capacitação, esta vertente de cooperação irá consistir na troca e no compartilhamento de experiências, o know-how entre os dois atores envolvidos. O Cone Sul é uma amostra concisa do destaque desta modalidade de cooperação, a exemplo, o Brasil e seus vizinhos limítrofes firmaram múltiplos acordos desta modalidade. No entanto, a maior parte dos acordos deste tipo não faz uma abordagem intrinsecamente direta às localidades limítrofes. (BRASIL, 2005). Os acordos bilaterais de forma ecumênica no eixo Sul refletem sobre as principais temáticas como: “demarcação de fronteiras, intercâmbios culturais, vistos diplomáticos, transportes aéreos, tráfico de drogas, amizade e cooperação científica e técnica, e criação de comissões mistas com objetivos diversos”. (BRASIL, 2005, p. 187).

Os acordos de modalidades trilateral e bilateral envolvem o intercâmbio de expertises, conhecimentos, habilidades com objetivo de alcançar o progresso dos atores compreendidos a esta modalidade. A ABC define a cooperação trilateral em sua página eletrônica como:

Cooperação trilateral é uma modalidade de cooperação internacional para o desenvolvimento, de natureza complementar à cooperação Sul-Sul bilateral, com governança compartilhada, com valor agregado e vantagens comparativas identificáveis, que pode assumir diferentes arranjos de implementação envolvendo países em desenvolvimento, países desenvolvidos e/ou organismos internacionais. Esses arranjos podem assumir os seguintes formatos: Sul-Sul-Sul; Sul-Norte-Sul; Sul-O.I.-Sul; “Trilateral +1”. (BRASIL, 2022, n.p.)<sup>1</sup>

<sup>1</sup> ABC – Cooperação Trilateral. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/Gestao/TrilateralPaíses>. Acesso em: 06 jun. 2022.

No entanto, esta vertente de cooperação diferentemente da anterior pode abranger a presença de um triângulo equilátero no qual todos os Estados estão em congruência de parâmetro de desenvolvimento, não há hierarquia de soberania, este tipo de cooperação trilateral é conhecido como “Sul-Sul-Sul”. Há também a possibilidade dessa cooperação trilateral se apresentar em um triângulo isósceles, em que os dois atores estatais são congruentes em nível de paridade, ou seja, em desenvolvimento, e somente um ator estatal é desenvolvido, sendo o ator central desta vertente, contida dessa forma em “Sul-Norte-Sul” e “Sul-Organizações Internacionais (OIs) -Sul. Via de regra, esta modalidade de cooperação também pode ocorrer por outra perspectiva como “Trilateral +1” que consiste na cooperação de países em desenvolvimento junto às organizações internacionais sendo financiadas por um “quarto” ator parte. A ABC cita<sup>2</sup> como exemplo a esta modalidade a atuação do Brasil em parceria as organizações Programa Mundial de Alimentos (PMA) e Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO) no combate à fome por meio de uma alimentação saudável direcionada a alcançar países da América Latina e Caribe, Ásia e África.

A cooperação técnica multilateral consiste na atuação de vários atores estatais junto às organizações internacionais. Esta vertente de cooperação pode ou não compreender aporte financeiro. Um de seus principais objetivos, assim como, as outras demais modalidades, é a transferência e troca de técnicas, expertises e experiências que agreguem valor à capacitação dos atores envolvidos em âmbito subnacional, regional e local promovendo assim, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID). A exemplos de cooperação técnica multilateral vigente com o Brasil estão as OIs como: Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), Organização dos Estados Americanos (OEA), Organização Pan-Americana da Saúde (OPAS), ONU-mulheres, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO) dentre outras agências organizacionais. Segundo a ABC<sup>3</sup>, esta modalidade de cooperação é versada sobre os princípios da neutralidade e universalidade que enfatizam o papel das Organizações Internacionais.

No que se refere a modalidade de CT sobre a vertente do grupo de países, Brasil (2018, p.22) define que a “cooperação se dá no âmbito de organizações e/

<sup>2</sup> Atuação do Brasil na Cooperação Sul-Sul Trilateral com Organismos Internacionais da ABC. Disponível em: <https://www.gov.br/abc/pt-br/composicao/cooperacao-tecnica-trilateral-sul-sul-com-organismos-internacionais-cgtri>. Acesso em: 10 jun. 2022.

<sup>3</sup> CGMULT – Coordenação-Geral de Cooperação Técnica Multilateral. Disponível em: <http://www.abc.gov.br/SobreABC/Direcao/CGMULT>. Acesso em: 10 jun. 2022.

ou arranjos sub-regionais, regionais ou inter-regionais concebidos e integrados por países em desenvolvimento e dos quais o Brasil faz parte”. Exemplificando esta vertente de cooperação cita-se como exemplo: o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), a União de Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Nessa modalidade de cooperação, o Brasil tem a oportunidade tanto de consolidar o intercâmbio de experiências reconhecidas como boas práticas internacionais, quanto de consolidar a implementação de projetos em áreas distintas daquelas normalmente desenvolvidas pela cooperação bilateral ou trilateral, tais como cultura, gênero, ciência e tecnologia, inovação e fortalecimento da gestão pública na região. (IPEA, 2018, p. 24).

No tocante a cooperação internacional descentralizada, a Agência Brasileira de Cooperação (ABC) a define como:

A cooperação internacional descentralizada é o mecanismo pelo qual um estado ou um município promove intercâmbio de experiências e de conhecimento técnico, que ajudam a superar problemas locais. Por isso, o Governo Federal estimula projetos e a participação em eventos que proporcionam oportunidades de cooperação, atração de investimentos e negócios; e onde os entes da Federação podem também apresentar exemplos de suas boas práticas a outros atores internacionais. Como resultado, no âmbito das relações federativas, tem-se encorajado o estabelecimento e fortalecimento de parcerias bilaterais e multilaterais e a articulação de ações internacionais descentralizadas de forma cooperativa com a política externa brasileira e prioridades e estratégias nacionais. (BRASIL, 2016, n.p.).<sup>4</sup>

A expressão “cooperação descentralizada” surgiu em 1989, durante a IV Convenção de Lomé<sup>5</sup> para ajuste ao acordo comercial celebrado em 1975 entre União Europeia (UE) e os países da África, Caribe e Pacífico (ACP). Segundo Dessotti (2009) a expansão da vertente de cooperação descentralizada pela UE simbolizou um marco na definição da alteridade ao progresso da cooperação internacional para o desenvolvimento. Salomón (2012, p. 9) aponta que há uma permutabilidade em torno da expressão “cooperação descentralizada”, em alguns casos se adere a “Cooperação Internacional Descentralizada” e “Cooperação Descentralizada Pública”. A autora também elucida que a cooperação descentralizada pode ser compreendida como uma política pública por meio de duas esferas institucionais distintas. A primeira, seria por um ângulo de “Paradiplomacia” contida na ação dos Estados na política externa, o segundo aspecto seria pela atuação dos entes subnacionais com uma política voltada a “cooperação para o desenvolvimento”,

<sup>4</sup> Cooperação Internacional Descentralizada. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariadego-vernho/pt-br/portalfederativo/arquivos-privados/noticias/internacionais/governo-federal-estimula-acoes-descentralizadas-de-cooperacao-internacional>. Acesso em: 13 jun. 2022.

<sup>5</sup> Mais informações sobre a IV Convenção de Lomé. Disponível em: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/MEMO\\_95\\_10](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/MEMO_95_10). Acesso em: 13 jun. 2022.



sendo o primeiro considerado um elemento importante de acordo com a autora, criando assim uma política interativa e coordenada entre Estado e as entidades subnacionais.

Uma coordenação política feita entre o Estado nacional com os seus entes federados permite uma cooperação internacional mais descentralizada, com maior enfoque na solução de problemas específicos de uma região ou localidade. Paralelo a isto, chama-se a atenção para o papel representativo dos atores subnacionais (regionais e locais) que mesmo com menor recurso financeiro para empreender as necessidades de sua região possuem capacidade para gerir e criar políticas em seu âmbito local visando minimizar problemáticas presentes na região. Sobre a capacidade dos atores subnacionais, Romero (2009) elucida que a cooperação descentralizada permite aos entes um contato mais direto contido em um gerenciamento de questões relativas ao cotidiano e à política local, estes aspectos são peças chaves para o desenvolvimento das capacidades dessas autoridades locais na região.

A cooperação internacional descentralizada ainda tem sido muito difundida na política brasileira, que ao longo dos anos o governo vem tentando dinamizar sua propagação por meio de iniciativas como acordos de cooperação, seja em modalidade bilateral ou multilateral, entre as cidades e municípios em âmbito regional e local. Em 2012, por exemplo, tem-se o primeiro edital proposto à cooperação descentralizada ao eixo Sul-Sul promovido pela Subsecretaria de Assuntos Federativos (SAF) juntamente com o ABC. (SALOMÓN, 2012; MILANI, 2017). Para tal, a importância da cooperação internacional descentralizada representa um enfoque na independência dos governos locais do Estado nacional, seja na participação da tomada de decisão ou na articulação para criar políticas de CD em prol do desenvolvimento, mesmo que estes, por sua vez, não possuam aporte financeiro para subsidiá-las.

Em síntese, ainda há muito a se fazer para fomentar a cooperação internacional descentralizada, especialmente em áreas fronteiriças. A presença da cooperação descentralizada na região de fronteira tem dado a oportunidade para os agentes locais atuarem com maior protagonismo, visando uma cooperação internacional para o desenvolvimento, principalmente frente a Paradiplomacia que tem sido o instrumento propulsor à ação e reconhecimento desses agentes no cenário internacional. Romero (2009) aponta que atuação dos governos locais na América Latina frente as problemáticas fronteiriças se firmaram sobre dois argumentos políticos, o primeiro consiste em um cenário diferencial distantes de conflitos e rixas que permeiam a região de fronteira, desse modo, seria possível construir conexões entre as cidades fronteiriças. O segundo argumento é pautado

nas experiências de cooperação descentralizada transmitidas pelos atores locais do Norte que visam auxiliar na resolução de problemáticas cotidianas das zonas fronteiriças. A autora apresenta como exemplo o projeto de “Reurbanização do espaço comum entre duas cidades gêmeas – Pedro Juan Caballero, no Paraguai e Ponta Porã, no Brasil”, do Programa URB-AL III, iniciado em 2009, que prevê as boas práticas dos dois municípios por meio de uma ação simultânea que incentive e fomente o intercâmbio de experiências, conhecimentos e expertises, consolidando desta maneira, os laços entre as comunidades fronteiriças vizinhas, além de fortalecer suas identidades.

A iniciativa no âmbito do Programa URB-AL III da Comissão Europeia - “Reurbanização do espaço comum entre duas cidades gêmeas (Pedro Juan Caballero, Paraguai e Ponta Porã, Brasil) de países vizinhos como instrumento de coesão social e criação de cidadania com a sua própria identidade”, constitui um exemplo claro deste tipo de fundamentos políticos de cooperação descentralizada. (ROMERO, 2009, p. 43, *tradução nossa*).<sup>6</sup>

Sem dúvida, a cooperação internacional é um ato político que objetiva o desenvolvimento de uma região ou país, no entanto, é preciso que haja simetria de interesses entre os atores envolvidos para que a CI possa de fato ser realizada. Desse modo, a atuação dos atores subnacionais bem como, suas capacidades de gestão no contexto local mostram-se como uma valiosa ferramenta de articulação política de *soft power* projetada no território internacional, conjecturando dessa forma, uma cooperação descentralizada bem equiparada contribuindo para maiores chances de uma integração regional.

## Cooperação bilateral na promoção da integração regional

A cooperação internacional (CI) é um tema presente nas Relações Internacionais, os Estados nacionais a recorrem na intenção de cessar um conflito na obtenção da paz ou simplesmente uma mútua cooperação que caracterize um objetivo vantajoso comum aos Estados. Os primeiros debates acerca da cooperação internacional foram refletidos pela visão crítica da política grega (AMORIM, 1994). O campo do direito internacional também contribuiu de sobremaneira na resolução de conflagrações que surgiam aos impasses da efetivação da cooperação internacional, obtendo uma saída viável na garantia do cumprimento dos direitos entre as soberanias de Estados. Seja qual for o motivo, a cooperação faz parte da alteridade que norteia o cenário internacional que leva os Estados a se confronta-

<sup>6</sup> La iniciativa dentro del Programa URB-AL III de la Comisión Europea- “Reurbanización del espacio común entre dos ciudades gemelas (Pedro Juan Caballero, Paraguay y Ponta Porã, Brasil) de países limítrofes como instrumento de cohesión social y creación de ciudadanía con identidad propia”, constituye un claro ejemplo de este tipo de fundamentos políticos de la cooperación descentralizada.

rem ou cooperarem entre si. A cooperação internacional (CI) entre os Estados era algo improvável, visto que, os Estados estavam em um constante conflito hostil que estaria longe de terminar. Para que a cooperação de fato ocorresse era preciso um dilema no qual os interesses estariam em conflito ou se complementariam. (AXELORD; KEOHANE, 1985). Na vertente do pensamento político filosófico grego, os filósofos Thomas Hobbes e Nicolau Maquiavel entendiam que um possível ato de cooperação internacional somente se desenvolveria caso os Estados estivessem diante de um provável confronto de guerra. (AMORIM, 1994). O autor ainda ressalta que tanto para Platão como para outros filósofos gregos, a verdadeira cooperação seria a que obstruísse qualquer tentativa de Estado de sítio.

Na segunda metade do século XX, a cooperação internacional consolidou-se em grande força emergindo como ascensão da integração em prol do desenvolvimento. Um ambiente veementemente inclinado a grandes conflitos como a Segunda Guerra Mundial, a falta de ordenamento político entre os Estados que eclodiu em uma instabilidade no sistema internacional criando uma bipolaridade ideológica presente entre EUA e URSS caracterizando uma nova ordem da política mundial, o declive da corrida armamentista, além da globalização que implicou em mudanças estruturais político-econômicas, todos esses fatores foram um ápice da hoste deste panorama completamente deflagrado. Diante deste novo cenário, surgem conflitos jurídicos entre particulares que dependem da cooperação jurídica internacional, uma vez que a jurisdição é um produto do Estado soberano e os países devem colaborar para garantir que as pessoas possam exercer seus direitos que transcendem as fronteiras dos Estados. (BRASIL – Secretaria Nacional de Justiça, 2013, p. 20).

Frente a toda esta conjuntura de fatos foi possível perceber a atuação da CI através de documentos relevantes. A exemplo deste relato, em 1945, um marco histórico no contexto da cooperação internacional ocorreu, a Organização da Nações Unidas por meio da Carta das Nações Unidas, no artigo 1º inciso III,<sup>7</sup> reconheceu a importância do ato de cooperar entre as nações como uma forma de resolver conflitos de diferentes aspectos no cenário internacional. Além disso, o artigo 13º da carta<sup>8</sup> descreve iniciativas e sugestões a promoção da cooperação

<sup>7</sup> Conseguir uma cooperação internacional para resolver os problemas internacionais de caráter econômico, social, cultural ou humanitário, e para promover e estimular o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; (Carta das Nações Unidas, 1945 p. 3, art. 1º inc. III).

<sup>8</sup> A Assembleia Geral iniciará estudos e fará recomendações, destinados a: a) promover cooperação internacional no terreno político e incentivar o desenvolvimento progressivo do direito internacional e a sua codificação; b) promover cooperação internacional nos terrenos econômico, social, cultural, educacional e sanitário e favorecer o pleno gozo dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, por parte de todos os povos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião. (Carta

internacional nas esferas econômica, política, social, como também, na cultural, educação e aspecto sanitário, além de fomentar o crescimento do direito internacional em toda sua interpretação na garantia dos direitos e liberdades que são fundamentais a todos os seres humanos sem a discriminação de qualquer forma de espécie. O reconhecimento da ONU como organização internacional, consolida o cooperativismo entre as nações, além de configurar em ações políticas em áreas específicas na descoberta de soluções pacíficas. O destaque expresso ao tema da CI é retratado no capítulo IX, artigo 55º da carta que traz a amplitude da questão tanto em aspecto econômico como social.

Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito ao princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas favorecerão: a. padrões de vida mais elevados, trabalho pleno e condições de progresso e desenvolvimento econômico e social; b. a solução dos problemas internacionais econômicos, sociais, sanitários e conexos; a cooperação internacional, de caráter cultural e educacional; e c. o respeito universal e a observância dos direitos humanos e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, idioma ou religião. (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 36-37, art. 55º).

O jurista alemão, Peter Häberle (2007, p.3) compreende que a “Cooperação será, para o Estado Constitucional, uma parte de sua identidade que ele, no interesse da “transparência constitucional”, não apenas deveria praticar como, também, documentar em seus textos jurídicos, em especial nos documentos constitucionais.” Neste sentido, o Estado democrático de direito reconhece a importância da cooperação internacional como um dos princípios fundamentais às relações internacionais do Brasil, no artigo 4º, inciso XI da Constituição Federal (CF), é expresso a essencial relevância da cooperação entre os povos para o desenvolvimento.<sup>9</sup>

Através da CF o Brasil pode firmar importantes acordos de cooperação técnica e científica com outras nações, e principalmente, com seus países vizinhos limítrofes como Argentina, Bolívia, Chile, Paraguai, Peru, Uruguai. Este incentivo à cooperação internacional entre os países foi e é uma forma de impulsionar a integração regional. Sobre a integração regional entre os Estados, Prado (2013) ressalta que a cooperação internacional entre os atores estatais, em algumas situações, fomentará para a institucionalização do desenvolvimento gradativo da integração regional. Desse modo, à medida que as relações vão se estreitando, tratados e acordos irão sendo firmados, o processo de integração regional fronteiriça irá tomando forma nos níveis bilaterais ou multilaterais. O internacionalista

---

das Nações Unidas, 1945 p. 13, art. 13º inc. I).

<sup>9</sup> Art. 4º - A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios: IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; (CF, 1988, art. 4º inc. IX).

e cientista político Nilo Meza Mongue (2008) elucida a vertente das interações do cooperativismo internacional na ascensão do processo de integração regional fronteiriça.

A dinâmica que vêm adquirindo os processos de integração fronteiriça na América Latina dá cada vez mais relevância às relações bilaterais e multilaterais entre os países envolvidos. Assim, a formulação de estratégias de desenvolvimento para as regiões com fronteiras internacionais deverá ser realizada no marco de um novo cenário: o da integração binacional e multilateral. (MONGUE, 2008, p. 36, tradução nossa).<sup>10</sup>

A cooperação internacional é a mola propulsora de incrementação à integração regional, especialmente em regiões fronteiriças. A promoção da cooperação entre as zonas fronteiriças também é uma forma de caracterizar e incentivar as redes de interações política, econômica, social e cultural entre Brasil e seus países vizinhos. A geógrafa Lia Osório Machado (2005, p. 255) aponta a “fronteira internacional como lugar de interação, de comunicação, de encontro, de conflito, advém da premissa de que estamos na presença de sistemas territoriais diferentes e de nacionalidades distintas.” As peculiaridades dos sistemas interestatais incidem sobre os processos político-econômico que atenuam abertura do cooperativismo e integração territorial nas áreas limítrofes.

Com relação ao processo político, Machado (2005) aponta a identidade nacional como um forte fator cultural as interações transfronteiriças, para autora, essas relações são tecidas pelas mais variadas redes comunicação que partilham histórias, traços étnicos que reforçam os laços miscigenais entre as culturas além de otimizar a cooperação entre as regiões de fronteira. No que tange ao processo econômico, a autora ainda compreende o limite internacional como primórdio catalisador de intercâmbio, que independentemente da origem, a abordagem do limite será amparada não somente pelas regiões demarcadas como também pelo sistema de Estado. Em suma, os limites internacionais são contornados pelas políticas do governo central, o resultado desta ação decorrerá de uma disjunção entre alta e baixa política.

Essa ótica, também conhecida como paradigma Estado-cêntrico, coloca os Estados como atores centrais da política mundial, fazendo uma divisão entre a *alta política* (questões de defesa, conflitos, política externa etc.) e a *baixa política* (questões econômicas, sociais etc.). As questões da *alta política* são hierarquicamente mais importantes e, assim, a *baixa política* é posta em segundo plano. (MARIANO; MARIANO, 2002, p. 49)

<sup>10</sup> La dinámica que vienen adquiriendo los procesos de integración fronteriza en Latinoamérica, otorga una relevancia creciente a las relaciones bilaterales y multilaterales entre los países involucrados. De allí que la formulación de las estrategias de desarrollo para las regiones con fronteras internacionales tendrá que realizarse en el marco de un nuevo escenario: el de la integración binacional y multilateral. (MONGUE, 2008, p. 36).

A fragmentação entre a alta e a baixa política é visivelmente perceptível nos limites internacionais, onde há um distanciamento angular das regiões de fronteira com a alta política do poder central, que caracteriza um conflito e ao mesmo tempo a volta à cooperação, tudo dependerá de como a disseminação política do sistema de Estado interagirá com os atores subnacionais em âmbito local e regional. Se as ações políticas estão voltadas a uma cooperação internacional mútua no ulterior de seus territórios ou em confronto hostil com incertezas de uma aproximação pragmática. Essa dissenção é decorrente de que essas regiões fronteiriças por muitas vezes isoladas dos centros decisórios de poder terminam por praticar ações políticas locais sem alçada do governo central.

Grande parte das regiões de fronteira está isolada dos centros nacionais de seus respectivos Estados, quer pela ausência de redes de transporte e de comunicação, quer pelo peso político e econômico menor que possuem. Por outro lado, as regiões de fronteira estão também formalmente isoladas dos Estados vizinhos pelo papel disjuntor dos limites políticos. Sem instituições para instrumentá-la, a cooperação entre países vizinhos em regiões de fronteira tem sido feita informalmente, e através de acordos tácitos entre as autoridades locais dos países fronteiriços. (MACHADO, 2005, p. 256).

Nos 150 km das faixas de fronteiras do Brasil, há indícios evidenciando adensamentos políticos entre a alta e baixa política, como lacunas em questões geográficas que refletem a falta de infraestrutura no tocante à mobilidade fronteiriça entre governo central e local. Essas problemáticas também alcançam as questões interativas referente a separação na rede de comunicação entre o centro decisório do poder e as regiões de fronteira, no que tange à bens, pessoas, produtos e serviços. Este isolamento é o resultado da ausência da alta política premente do governo central com baixa política de governo local. Machado (2010) aponta exemplos decorrentes desta situação.

Exemplo recorrente é a manipulação da noção de aberto/fechado na Ponte da Amizade que articula as cidades vizinhas de Foz do Iguaçu no Brasil e Ciudad del Este no Paraguai. Ou o caso mais recente da intervenção do governo boliviano em Puerto Suárez e Puerto Aguirre, cidades vizinhas a Corumbá (Mato Grosso do Sul) contra a formação por uma empresa multinacional e uma empresa de capital misto (brasileiro e boliviano) de um pólo siderúrgico transfronteiriço. O episódio culminou com a expulsão de uma das empresas da Bolívia e a paralisação do projeto, apesar da resistência inicial da população fronteiriça do lado boliviano. (MACHADO, 2010, p. 63)

Diante desse cenário, Machado (2005) aponta que toda esta lacuna entre a alta e baixa política decorre da dificuldade de instituir políticas públicas com eficácia em direção às zonas de fronteiras. Esta complexidade em criar políticas advém do limite pré-estabelecido da soberania dos Estados norteados pela jurisdição do governo central, na imposição de limites e interesses atores estatais. Para a geógrafa Machado (2010) os governos centrais impõem o limite internacional como

a representação da soberania de seu poder, conseqüentemente esta injunção da política de centro vai ao sentido contrário das vontades dos cidadãos fronteiriços. Não somente a imposição do limite internacional, mas a situação da população fronteiriça em meio às incertezas de qual seja sua posição diante do sistema interestatal. Logo, Nogueira (2007, p. 32) entende que “na verdade, a fronteira política impõe, por necessidade do Estado, uma disjunção histórica, um corte que institui uma diferença, que dificulta uma identidade fronteiriça, e que a sociedade fronteiriça procura romper.”

Além disso, a ausência de instituições internacionais representa uma dificuldade em conceber políticas públicas que incentive a cooperação transfronteiriça, a consequência deste impasse é o firmamento de acordos informais em áreas limítrofes entre os atores subnacionais (locais e regionais) com os seus circunvizinhos entre os municípios fronteiriços. Para Hurrell (1995) essa informalidade ou formalidade elencada dentro da cooperação regional não assegura que haja uma política efetiva ou relevante. No que concerne às instituições, o geógrafo francês Michel Foucher (2009) elucida que as fronteiras são tidas como “instituições territoriais” que atuam nos níveis nacional, interestatal, regional e local. A nível nacional refere-se ao domínio discricionário da jurisdição de Estado, a dimensão interestatal, por sua vez, diz respeito ao reconhecimento da soberania de Estado para quem está olhando de fora, que segundo Foucher (2009) seriam os atores adjacentes, parceiros e antagonistas. Quanto ao enfoque regional e local está intrinsecamente ligado ao poder que é concedido pelo governo central.

Em síntese, toda esta fragmentação política interna cria um dilema dentro da cooperação, é preciso uma coordenação das políticas do governo central para que haja convergência dos interesses da política regional. Dessa forma, “enquanto a *fronteira* é considerada uma fonte de perigo ou ameaça porque pode desenvolver interesses distintos aos do governo central, o *limite* jurídico do estado é criado e mantido pelo governo central, não tendo vida própria e nem mesmo existência material, é um polígono.” (MACHADO, 1998, p. 42). No tocante a coordenação política, Milner (1992) aponta que o comportamento do Estados pode sofrer alterações por meio de um processo de coordenação política que é uma forma dos Estados minimizarem os efeitos negativos, ajustando o comportamento junto aos objetivos e preferências políticas uns dos outros, que por sua vez, reduziria o conflito de interesses dentro da cooperação. Martins e Oliveira (2019) salientam também que a cooperação somente será efetiva caso os atores envolvidos no processo se disponham a fazer adaptações sobre suas articulações para que atos sejam condicionadas às predileções das outras partes vinculadas mediante a um ordenamento e coordenação política. Assim, o comportamento dos atores

estatais será um fator preponderante mediante suas ações, não podendo haver coordenação política sem um ajuste comportamental.

Não há dúvida de que a área de fronteira regional é um cenário com diversos graus de integração e interação entre os agentes econômicos e sociais que vivem nessas áreas. A forma como será realizada, a intensidade com que ocorrerá a referida integração, dependerá das taxas de crescimento, complementaridade e compatibilidade entre as nações vizinhas, facilitando ou retardando as possibilidades de desenvolvimento das áreas de fronteira regionais. Consequentemente, a vontade política dos países envolvidos em gerar processos de integração determina em grande parte as possibilidades reais de integração em suas áreas de fronteira. (MONGE, 2008, p. 38, tradução nossa).<sup>11</sup>

Torna-se essencial conceber políticas de integração regional fronteiriça alinhada aos interesses dos Estados partes envolvidos no processo de cooperação. Essas políticas, por sua, deverão ser menos centralizadas atentando-se às necessidades da população fronteira, dando maior assistência através de políticas públicas voltadas às problemáticas do ambiente de fronteira. Sendo assim, Monge (2008) frisa que os atores fronteiriços locais devem abordar as políticas de integração de fronteira como o início de maior atuação estratégica que viabilize iniciativas mais assertivas nas esferas públicas e privadas por meio de ações no qual os atores fronteiriços se tornaram agentes ativos no incentivo a promoção da participação da população de fronteira as temáticas de seu ambiente. Faz-se necessário centrar-se em uma cooperação internacional descentralizada, abrindo espaço aos municípios fronteiriços que poderão atuar com maior liberdade como protagonistas subnacionais ativos com ações em prol ao desenvolvimento e integração das regiões fronteiriças.

## O perfil socioeconômico dos solicitantes do Documento Especial de Fronteiriço (DEF) na fronteira Corumbá

A história por detrás do Documento Especial de Fronteiriço inicia-se em Montevideu em 2002, quando é celebrado o acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai para permissão de residência, estudo e trabalho a nacionais fronteiriços brasileiros e uruguaios, alcançando as seis cidades de ambas as fronteiras entre os limites de cada Estados. Em 2003, este acordo é solidificado com o decreto legislativo nº 907 de 21 de novembro de 2003.

<sup>11</sup> Español (Espanha): No cabe duda de que un espacio regional fronterizo es un escenario con diversos grados de integración e interacción entre los agentes económicos y sociales que viven en esas áreas. La forma cómo se realiza, la intensidad con que se produce la mencionada integración, dependerá de los ritmos de crecimiento, de complementariedad y de compatibilidad entre naciones vecinas, con lo que facilitarán o frenarán las posibilidades de desarrollo de los espacios regionales fronterizos. En consecuencia, la voluntad política de los países involucrados para generar procesos de integración determina en gran medida las posibilidades reales de integración en sus áreas fronterizas. (MONGE, 2008, p. 38)



No ano seguinte, o acordo foi promulgado pelo decreto nº 5.105 de 14 de junho de 2004. Para Brasil (2005, p. 180) “este Decreto estabeleceu um marco no processo da integração fronteiriça brasileira, pelos avanços em termos de reconhecimento da cidadania de fronteira.” No caso do Brasil, desde a instituição através do decreto nº 6.737 de 12 de janeiro de 2009, o Documento Especial de Fronteiriço (DEF) fez-se presente na vida dos imigrantes transitantes entre as fronteiras pertinentes ao acordo. No Estado Plurinacional da Bolívia, o acordo celebrado se constituiu na lei nº 3.016 de 12 de abril de 2005. No quadro 1 é apontado os municípios fronteiriços que foram alcançados por meio deste decreto.

### Quadro 1 – Alcance das cidades vinculadas ao acordo

DECRETO nº6.737/2009	Brasília/AC e Cobija/BO
	Guajá-Mirim/RO e Guayeramirim/BO
	Cáceres/MT e San Matías/BO
	Corumbá/MS e Puerto Suarez/BO

Fonte: elaboração própria com base no anexo do decreto nº 6.737/2009.

Considerando o marco representativo deste acordo que completou uma década em 2019 desde sua vigência, fez-se uma consulta detalhada ao sistema do Sistema de Registro Nacional Migratório (SISMIGRA) da base de dados da Polícia Federal (PF), por meio de uma análise quantitativa, a primeiro momento, o propósito foi compreender o número relativo da procura verificando-se os índices em que se atingiram o alto fluxo na solicitação do documento. Por conseguinte, a esta análise empírica, fez-se uma análise qualitativa para entender o fluxo pendular entre as fronteiras, bem como, entender as reais razões que impulsionaram a construção de novas identidades. No Quadro 2 é observado o número de requisições segundo as principais ocupações profissionais durante o ciclo de 10 (dez) anos.

### Quadro 2 – Total de expedições do DEF por profissão no período de 2009-2019

OCUPAÇÃO	FEMININO	MASCULINO
	Nº DE SOLICITANTES	
estudante	12	21
vendedor ou empregado de casa comercial, comerciário, vendedor ambulante, vendedor a domicílio, jornaleiro ou assemelhado	78	59
diretor, gerente ou proprietário, de casa comercial, atacadista ou varejista, exportadora ou importadora, ou assemelhado	2	1
artista, ator, músico ou assemelhado	1	0

OCUPAÇÃO	FEMININO	MASCULINO
	Nº DE SOLICITANTES	
prendas domésticas (lides do lar)	5	0
vendedor viajante, propagandista, representante comercial, comissionista ou assemelhado	6	5
menor (criança não estudante)	5	2
sem ocupação	2	1
publicitário, profissional de relações públicas, desenhista, ou assemelhado	1	0
porteiro, zelador, ascensorista, faxineiro, empregado de limpeza, empregado doméstico ou assemelhado	1	0
outra ocupação não classificada	2	15
pedreiro, servente, ladrilheiro, gesseiro, vidraceiro ou assemelhado, a outro trabalhador da construção civil, não classificado sob outra denominação	0	13
padeiro, cervejeiro, açougueiro, trabalha em laticínios, ou outro trabalhador, na produção de alimentos ou bebidas	0	1
mecânico, operador, ajustador, chapeador, lanterneiro de veículos, bombeiro hidráulico, encanador, soldador, galvanizador, ou trabalhador em metais, não classificado outra denominação	0	1
locutor, radialista, telepista, radiotelegrafista, telegrafista, telefonista ou assemelhado	0	1
arquiteto, engenheiro, agrimensor ou assemelhado	0	1
eletricista, mecânico eletricista, mecânico eletrônica, reparador de aparelhos, de televisão, de instalações telefônicas, e telegráficas, ou assemelhado	0	1
administrador ou funcionário executivo, administração pública, direta ou indireta inclusive ocupante de cargo efetivo	0	1
corador, fiscal, inspetor, ou assemelhado não classificado sob outra denominação	0	1
médico, cirurgião, dentista, ou assemelhado	0	1
operador de máquina estacionária, de guindaste de máquina de terraplanagem, empilhadeira, ou outro operador assemelhado, lubrificador ou graxeiro dessas máquinas	0	1
aposentado, pensionista, ou assemelhado	0	1
decorador, costureiro, alfaiate, modista, peleteiro, tapeceiro, ou assemelhado	0	1
TOTAL	115	128

Fonte: elaboração própria, segundo os dados disponibilizados pela PF.

Dentre as principais solicitações por ocupação, a profissão de “vendedor ou empregado de casa comercial, comerciário, vendedor ambulante, vendedor a domicílio, jornaleiro ou assemelhado” ganhou maior destaque entre homens e mulheres, sendo que a profissão atingiu maior pico no índice de solicitações em

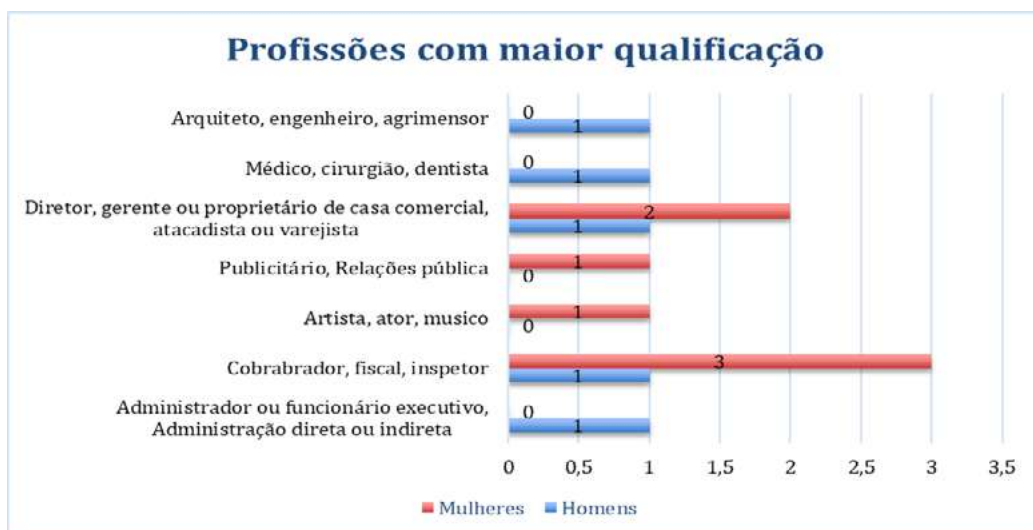
ambos os sexos no período de um decênio. Notadamente, esse fator se deve a menor exigência do nível de escolaridade, um dos pontos-chave fez com que esta ocupação se tornasse uma das mais disputadas na aquisição deste documento, sendo um enorme diferencial em relação a outras profissões. É possível perceber também, a maior presença feminina como solicitante desta profissão, seguida logo do sexo masculino como maior requisitante do documento na categoria de “estudante”. O Gráfico 1 representa um reflexo destas solicitações pelos cidadãos bolivianos.

**Gráfico 1:** Principais profissões dos solicitantes do DEF



Fonte: elaboração própria, segundo os dados disponibilizado pela PF período (2009-2019).

Além disso, a disparidade profissional entre homens e mulheres também foi outro ponto que chama atenção na análise dos dados observados. Há um desnível entre os cargos hierárquicos que exigem maior qualificação. Percebe-se a maior presença do sexo masculino na requisição do documento especial de fronteiroço, em profissões que exigem um grau maior de instrução. A discrepância de qualificação profissional dos solicitantes entre homens e mulheres bolivianas é perceptível, principalmente nas profissões de “arquiteto”, “médico” e “funcionário público”, segundo análise dos dados do SISMIGRA, essas profissões nem ao menos sequer tem a existência da presença feminina. O Gráfico 2, ilustra esta informação.

**Gráfico 2: Profissões com maior grau de qualificação**

Fonte: elaboração própria, segundo os dados disponibilizado pela PF período (2009-2019).

O Quadro 3, revela um comparativo geral do tempo estimado de espera por pessoa. De acordo com os dados analisados, foi observado que em alguns casos a aprovação entre o “registro data entrada” e “registro data” ocorriam no mesmo dia, em outras solicitações o prazo decorria entre 1º a 15º dia ou entre 16º a 29º dia, conforme análise documental do sistema. Em certos casos o prazo se estendeu por meses e em outras requisições arrastou-se por anos. Os dados disponibilizados pela Polícia Federal não revelam a raiz do problema do tempo-prazo de espera e nem os motivos que levaram os requisitantes a esperar por um longo tempo.

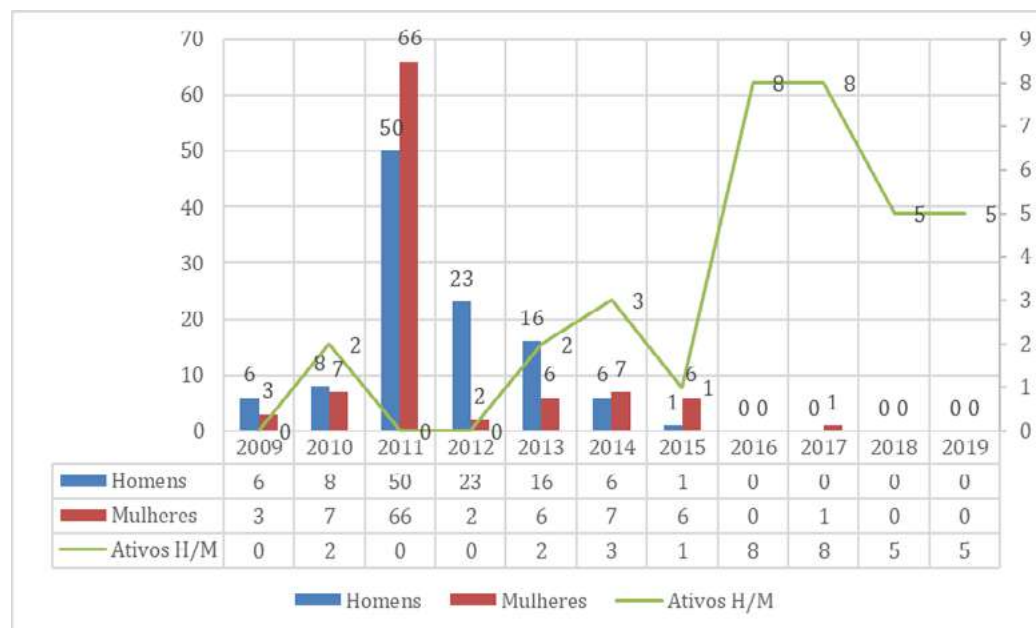
**Quadro 3 – Tempo de espera por pessoa na adesão ao documento**

Ano	Mesmo dia	1ª ao 15ª dia	16ª ao 29ª dia	1-2 meses	3-4 meses	6-8 meses	+1 ano
2009	-	6	-	1	-	1	2
2010	3	10	1	2	-	-	2
2011	2	71	32	7	2	-	2
2012	-	7	8	9	-	-	1
2013	-	12	1	11	1	-	1
2014	2	4	2	7	-	-	1
2015	2	3	1	2	1	-	1
2016	-	-	-	1	1	-	-
2017	-	2	-	1	4	2	2
2018	-	-	-	2	1	-	-
2019	-	-	-	-	6	-	-

Fonte: elaboração própria, segundo os dados disponibilizado pela PF período (2009-2019).

Todos estes fatores pesaram sobre a renovação do documento, de certa forma, verificando-se o índice de solicitações para renovar o documento é observado o menor quantitativo, em relação a alta procura procedente que se apresentava logo nos primeiros anos após a promulgação do acordo. O gráfico 3 apresenta um panorama dessa ação, é observado que os anos de 2016 a 2019 apresenta um alto índice dos bolivianos que ainda mantem o documento ativo em comparação aos anos anteriores.

**Gráfico 3: Bolivianos que não renovaram o DEF**



Fonte: elaboração própria, segundo os dados disponibilizado pela PF período (2009-2019).

Atualmente, segundo os dados disponibilizados pelo Setor de Análise de Dados de Inteligência Policial (SADIP) da Polícia Federal, o Estado de Mato Grosso do Sul no período do ano de 2009 a 2019 possui um total de 295 cidadãos paraguaios e 26 bolivianos residentes espalhados pelo Estado que possuem o Documento Especial de Fronteiriço. Não é informada pela SADIP a localização exata da maior concentração desses imigrantes, que é um total de 221 cidadãos fronteiriços. Ao todo, os dados mostram que 100 (cem) imigrantes entre bolivianos e paraguaios estão alocados nas cidades de fronteira com Bolívia e Paraguai.

Desde o início das expedições, é observado uma múltipla variedade das profissões dos cidadãos bolivianos que solicitaram o Documento Especial de Fronteiriço (DEF). A cidade de Corumbá representou o destino escolhido por esses cidadãos para construir uma nova vida. Este processo de construção é marcado pela baga-

gem trazida das experiências vividas por esses bolivianos, que romperam com seus laços de origem de forma não definitiva configurando uma transversalidade entre seu passado e futuro, que é marcado por novas territorialidades intrínsecas que se apresentam como uma nova identidade adquirida neste processo de inserção à nova cultura, costumes e legislação neste novo cenário representado pela fronteira de Corumbá caracterizado por sua alteridade presente neste espaço híbrido.

## Considerações finais

O acordo estabelecido entre Brasil e Bolívia, no ano de 2004, representou o marco das interações sociais fronteiriças no limite da divisa dos territórios e garantiu aos cidadãos bolivianos e brasileiros terem uma identidade fronteiriça que se tornou reconhecida em âmbito internacional. Na fronteira de Corumbá/MS, o acordo concedeu a possibilidade dos não nacionais circularem entre as cidades-gêmeas no gozo do acesso aos serviços essenciais como: educação, trabalho, residência, como também à saúde oferecida pela cidade corumbaense. Devido a distância dos municípios de fronteira de suas respectivas capitais, o acordo simbolizou uma nova fase a integração regional na região de Corumbá com suas cidades circunvizinhas e Puerto Suarez-Puerto Quijarro.

É evidente que mediante toda a realidade que este acordo representou na fronteira de Corumbá, a intensificação do fluxo da presença boliviana aumentou consideravelmente fortalecendo as interações sociais entre as regiões e garantindo a possibilidade de construir nova identidade fronteiriça. Deste modo, através dos dados analisados do SISMIGRA, pode-se constatar que a fronteira de Corumbá se tornou mais que um ambiente marcado por sua alteridade, a cidade Branca apresentou infinitas oportunidades, das mais variadas profissões, aos cidadãos bolivianos que buscaram uma oportunidade nesse espaço para refazerem suas vidas com vistas a uma melhor qualidade de vida. Desde as mais simples profissões até as que resultam em um alto grau de conhecimento, a presença dos bolivianos sempre esteve presente em Corumbá, pelas esquinas do comércio local do centro da cidade, ou em outras ruas e avenidas a marcar a territorialidade nesse espaço hibridamente aculturado pelas interações entre corumbaenses e bolivianos, o que fortalece a construção desta nova identidade entre as fronteiras.

## Agradecimentos

Agradecemos à CAPES/FUNDECT pelo financiamento do projeto de pesquisa que gerou esta publicação e pela concessão da bolsa de PDPG ao primeiro autor.

## Referências

- AXELROD, R; KEOHANE, R. O. Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions. **World Politics**, Baltimore, v.38, n.1, p.226-254, 1985.
- AMORIM, C. L. N. Perspectivas da cooperação internacional. In: MARCOVITCH, Jacques. **Cooperação internacional: estratégia e gestão**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1994. p.149-164
- BRASIL. **Constituição de 1988**. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nº 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo nº 186/2008. – Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016. 496 p.
- BRASIL. **Decreto legislativo nº 907 de 21 de novembro de 2003**. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/normas/acordosinternacionais.html/decleg-907-2003.html>. Acesso em: 25 jul. 2022.
- BRASIL. **Decreto nº 5.105 de 14 de junho de 2004**. Disponível em: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/imigracao/registrar-se-como-estrangeiro-fronteirico/decreto-no-5-105-04-fronteirico-uruguai2>. Acesso em: 25 jul. 2022.
- BRASIL. SECRETARIA. Ministério da Integração Nacional. Secretaria de Programa Regionais. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira: bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira**. Brasília, DF: MIN, 2005. 416p.
- BRASIL. **Decreto nº 6.737 de 12 de janeiro de 2009**. Dispõe sobre o acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia para Permissão de Residência, Estudo e Trabalho a Nacionais Fronteiriços Brasileiros e Bolivianos, celebrado em Santa Cruz da Serra, em 8 de julho de 2004. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil03/Ato2007-2010/2009/Decreto/D6737.htm>. Acesso em: 07 jan. 2021.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça, Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional (DRCI). **Manual de cooperação jurídica internacional e recuperação de ativos: cooperação em matéria penal** – 3. ed. Brasília: Ministério da Justiça, 2013.
- BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Agência Brasileira de Cooperação. **Manual de gestão da cooperação técnica Sul-Sul** / Ministério das Relações Exteriores, Agência Brasileira de Cooperação. Brasília, Ministério das Relações Exteriores, 2013.
- BRASIL. **Guia de cooperação técnica internacional**. 1. Ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2018.
- BOLIVIA. **Lei nº 3016 de 12 de abril de 2005**. Disponível em: [http://www.silep.gob.bo/norma/2336/ley\\_atualizada](http://www.silep.gob.bo/norma/2336/ley_atualizada). Acesso em: 30 de junho de 2022.
- DESSOTTI, F. R. Cooperação descentralizada: uma inovação nas políticas públicas de desenvolvimento local. **5ème Colloque de l'IFBAE**, Grenoble, p. 1-19, 2009.
- FOUCHER, M. **Obsessão por fronteiras**. Tradução de Cecília Lopes. São Paulo: Radical Livros, 2009.
- HARBELE, P. **Estado Constitucional Cooperativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- HEIN, Jan Von. **Conflict of laws in a globalized world**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.
- HURRELL, A. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 23-59, jan./jun. 1995.

IPEA - **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional**: levantamento 2014 - 2016/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Agência Brasileira de Cooperação. – Brasília: IPEA: ABC, 2018.

MACHADO, L.O. Limites, fronteiras e redes. In: STROHAECKER, T.M.; DAMIANI, A.; SCHAFFER, N.O.; BAUTH, N.; DUTRA, V.S. (org.). **Fronteiras e Espaço Global**. Porto Alegre: AGB - Porto Alegre, 1998. p.41-49.

MACHADO, L. O. Estado, territorialidade, redes. Cidades gêmeas na zona de fronteira sul-americana. In: SILVEIRA, M. L. (org.). **Continente em Chamas**. Globalização e território na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005. p. 243-281.

MACHADO, L. O. Cidades na fronteira internacional: conceitos e tipologia. In: NUÑES, Ángel et al. (orgs.) **Dilemas e diálogos platinos**: fronteiras. Dourados: Ed. UFGD, 2010. p. 59-72.

MARIANO, M. P; MARIANO, K. L. P. As teorias de integração regional e os estados subnacionais. **Impulso**, Piracicaba, v. 13, n. 31, p. 47-68, 2002.

MARTINS, P. C. S; OLIVEIRA, T. C. M. Brasil e Bolívia: cooperação econômica na fronteira de Corumbá/MS. In: FÓRUM UNIVERSITÁRIO MERCOSUL (FoMerco) – América Latina: Resgatar a Democracia. Repensar a Integração, 17., 2019, Foz do Iguaçu. **Anais [...]**. Foz do Iguaçu: UNILA, 2019.

MILANI, C. R. S. **ABC 30 anos**: história e desafios. 1. ed. Brasília: Agência Brasileira de Cooperação, 2017. 224 p.

MILNER, H. “International Theories of Cooperation among Nations: Strengths and Weaknesses”. **World Politics**, v. 44, n. 3, p. 466-496, 1992.

MONGE, N. M. **Espaços regionais fronteiriços**: teoria, política e prática do desenvolvimento e a integração fronteiriça. Málaga: Editora da Universidade de Málaga, 2008. Disponível em: Espacios Regionales Fronterizos | Libros Eumed.net. Acesso em: 24 ago. 2021.

NOGUEIRA, R. J. B. Fronteira: espaço de referência identitária? **Ateliê Geográfico**, Goiânia, v. 1, n. 2, p.27-41, 2007.

ONU. **Carta das Nações Unidas**. 1945. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/91220-carta-das-nacoes-unidas>. Acesso em: 11 maio 2022.

PRADO, H. S. A. **Inserção dos atores subnacionais no processo de integração regional**: o caso do Mercosul. Dourados-MS: Ed. UFGD, 2013. 149 p.

ROMERO, M. H. Fundamentos políticos para la construcción de políticas públicas de cooperación descentralizada en America Latina. **Anuario de la Cooperación Descentralizada**, Barcelona, 2009. Disponível em: <http://www.redesparaodesenvolvimento.org/v1/images/stories/fundamentos%20politicos%20de%20cd.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2022.

SALOMÓN, M. Em que medida é possível integrar a Cooperação Descentralizada na dimensão Sul-Sul da política externa brasileira? **Revista Mural Internacional**, Ano III, n. 2, p. 9-15, dez. 2012.



## A TERCEIRA MARGEM E OS MAXAKALI: SOBRE CIDADANIA, DEMOCRACIA E ACESSO À JUSTIÇA EM FRONTEIRAS SIMBÓLICAS

### The Third Bank and the Maxakali: on Citizenship, Democracy and Access to Justice at Symbolic Borders

DOI 10.55028/geop.v17i33.17530

Matheus Moura Matias Miranda\*

**Resumo:** o presente artigo tem por objetivo apresentar pesquisa-ação sobre o acesso à justiça dos indígenas da etnia Maxakali em território demarcado por fronteiras simbólicas. Para tanto, buscou-se descrever as atividades realizadas no âmbito do projeto denominado “Cidadania, Democracia e Justiça ao Povo Maxakali”, desenvolvido pelo Poder Judiciário, com vistas à ampliação do acesso à justiça dos Maxakali na comarca de Águas Formosas/MG. Inicialmente, destacam-se aspectos da territorialidade marcadamente fronteiriça do local e suas relações com a atividade judicante, a cosmologia Maxakali e o acesso à justiça. Apontamentos em cidadania, democracia e justiça norteiam as investigações científicas e as ações de impacto apresentadas.

**Palavras-chave:** acesso à justiça, indígenas, fronteiras, justiça estadual, Maxakali.

**Abstract:** This article discusses action research developed in Águas Formosas, a city of Brazilian federative unit of Minas Gerais, with the Maxakali indigenous people. Initially, the relationship between boundaries, territoriality, judicial activity, Maxakali cosmology and access to justice is highlighted. Topics of citizenship, democracy and justice guide the reported research and actions.

### Introdução

O Brasil é um país de muitas fronteiras. Não apenas físicas, cartográficas; a maior parte delas é simbólica. Quando pensamos no contexto étnico-cultural, principalmente, há uma delimitação notável a separar as cosmovisões diversas dos povos originários e o *ethos* ocidental que pauta a sociedade envolvente<sup>1</sup>. Tomando o Povo Maxakali<sup>2</sup> como referencial deste trabalho, a concepção de “fronteira” ganha muitos contornos significativos.

É que os Maxakali<sup>3</sup> (ou “Tikmũ’ũn”, autodenominação em idioma próprio) habitam múltiplos espaços fronteiriços. Suas aldeias estão geograficamente localizadas em Minas Gerais, na divisa entre os vales dos rios Jequitinhonha e Mucuri, área limítrofe à Bahia. Essa região, que

\* Juiz de Direito do Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais. Tutor e Contendista Credenciado pela Enfam – Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. E-mail: matheusmmiranda@gmail.com.

<sup>1</sup> Neste artigo, chama-se de “sociedade envolvente” a não-indígena.

<sup>2</sup> A etnia Maxakali habita a região nordeste de Minas Gerais.

<sup>3</sup> No presente artigo, as referências às etnias indígenas são escritas no singular. Por isso “os Maxakali” e não “Maxakalis”. Adota-se a “Convenção Para a Grafia de Nomes Tribais”, da Associação Brasileira de Antropologia, que vigora desde 1953.

This article also proposes possibilities of re-signification of symbolic borders in the context of citizen actions, sociocultural interaction and effective justice.

**Keywords:** access to justice, indigenous people, borders, state justice, Maxakali.

faz parte do “Sertão das Gerais”<sup>4</sup>, eternizado na literatura por Guimarães Rosa, bem poderia ser (em referência ao escritor mineiro) a “terceira margem”<sup>5</sup> do Brasil, a fronteira intermediária: pois que lugar épico e poético onde contradições se reúnem (entre as duas grandes “beiradas” do país, o Sudeste e o Nordeste); lugar sabido, mas não bem conhecido (uma zona periférica, de passagem, de indefinições); também porque local de transição (entre biomas, sotaques, clima); e porque é onde se cria, cultiva e vive com uma diversidade que as outras margens não alcançam. Talvez por isso, muitas são as comunidades quilombolas e ribeirinhas que também encontraram nessa região, por muito tempo, o refúgio do oblévio – de um Brasil profundo sobremaneira esquecido.

Em semelhante contexto, o presente artigo tem por objetivo apresentar pesquisa-ação sobre o acesso à justiça dos indígenas da etnia Maxakali em território demarcado por fronteiras sociais, econômicas, culturais e, sobretudo, simbólicas. Para tanto, buscou-se descrever as atividades realizadas no âmbito do projeto denominado “Cidadania, Democracia e Justiça ao Povo Maxakali”, desenvolvido pelo Poder Judiciário, com vistas à ampliação do

<sup>4</sup> Em sua obra literária, notadamente nos livros “Sagarana” e “Grande Sertão: Veredas”, o escritor mineiro João Guimarães Rosa caracteriza as regiões norte, noroeste e nordeste de Minas Gerais como “sertão das gerais”.

<sup>5</sup> A expressão “terceira margem” é retirada do conto “A Terceira Margem do Rio”, de João Guimarães Rosa, publicado em 1962.

acesso à justiça dos Maxakali, na comarca de Águas Formosas, na região nordeste do estado de Minas Gerais.

No primeiro item do artigo, apresentamos a justificativa da pesquisa-ação e seu contexto de atuação, em que são identificadas as múltiplas fronteiras existentes na realidade do povo indígena Maxakali. No item seguinte, são expostos os fundamentos teóricos e metodológicos do projeto sobre o qual recai o artigo. O terceiro item é destinado ao objeto da pesquisa-ação, isto é, nele discorremos sobre o projeto desenvolvido na comarca de Águas Formosas, com base nos três eixos em que ele está estruturado e aos quais fazem referência o título do projeto: cidadania, democracia e justiça. Por derradeiro, são tecidas as considerações finais com alguns apontamentos e perspectivas futuras à guisa de conclusão.

### Justificativa: Múltiplas Fronteiras

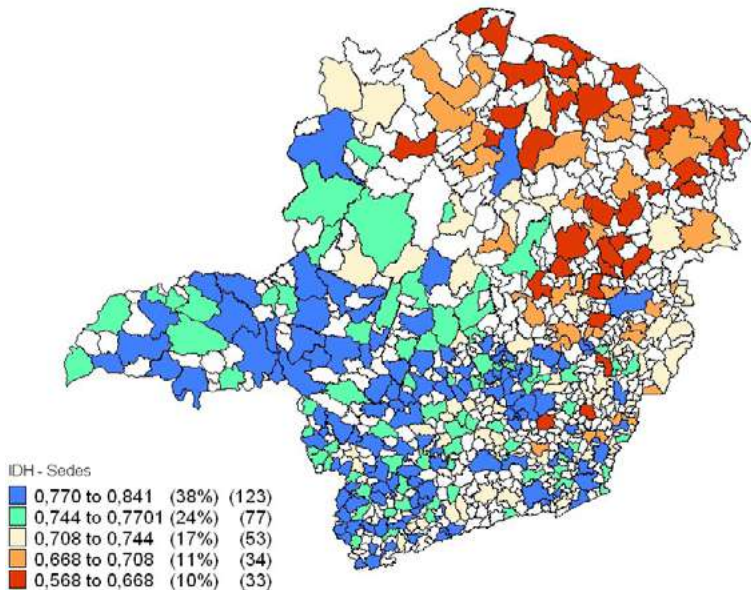
Não raro, a fronteira pode se tornar *locus* de instabilidade social, em razão do atributo de marginalidade (em relação ao “centro”) que é próprio das estremaduras. E como ocorreu com, virtualmente, todos os povos originários no Brasil, os Maxakali sofreram um processo de severa marginalização social, econômica e cultural.

Por isso, do/a magistrado/a na fronteira exige-se, mais do que em qualquer outro espaço, uma noção bem clara dos “pontos cardeais e colaterais” que dão referência à conjuntura transfronteiriça. Nesse sentido, a missão de distribuição de justiça é mais bem cumprida quanto mais ampla a consciência adquirida acerca das especificidades locais. É preciso - como sugere Commaille (2000) - romper com a noção de que o acesso à justiça obedece somente a uma política voluntarista por parte dos atores em litígio, de modo a desvendar, antes de tudo, as determinantes sociais e políticas da atividade judicial, em particular na sua relação com o território.

Na obra “Cartografia da Justiça no Brasil: uma análise a partir de atores e territórios” (AVRITZER, 2014), resultado de pesquisas do Observatório da Justiça no Brasil, sediado na Faculdade de Ciências Humanas da UFMG, e das quais este autor participou, é apresentada uma “geografia em plano cartesiano” da justiça brasileira. Isso foi feito por meio de análise da distribuição de órgãos do sistema de justiça (especialmente Poder Judiciário e Defensorias Públicas estaduais) no território, mediante a sobreposição do (i) mapa dos municípios com presença de estruturas permanentes ao (ii) mapa do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) - perspectiva tal capaz de revelar especificidades que dados quantitativos (comumente utilizados em pesquisas nessa seara) muitas vezes não dão conta de distinguir. Com o estudo, foram bem evidenciadas deficiências de acesso ao Judiciário em diversas regiões de diferentes estados da federação.

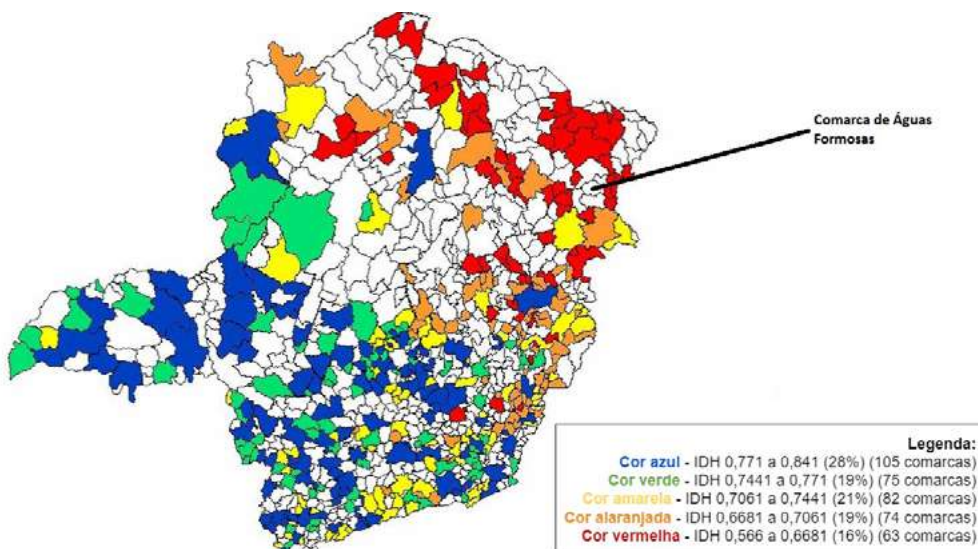
Dentre os vários mapas produzidos na sobredita cartografia, dois em especial se mostram relevantes para o presente artigo, pois reveladores de espaços fronteiriços simbólicos existentes em Minas Gerais (mapas 1 e 2):

**Mapa 1:** Organização Judiciária X Índice de Desenvolvimento Humano - MG



Fonte: Avritzer (2014, p. 61).

**Mapa 2:** Defensoria Pública em Minas Gerais X Índice de Desenvolvimento Humano



Fonte: Avritzer (2014, p. 88).

Como se nota, em Minas Gerais, 62% dos municípios sedes de comarca possuem IDH alto (*vd.* mapa 1, destacamentos nas cores azul e verde); do mesmo modo que 45% do total de municípios com Defensoria Pública instalada têm índices de desenvolvimento humano elevado (*vd.* mapa 2, destacamentos nas cores azul e verde). Por outro lado, há presença deficitária do Judiciário e da Defensoria em municípios de baixo IDH (os quais representam, respectivamente, 10% e 16% do total de comarcas - *vd.* destacamentos na cor vermelha, nos mapas 1 e 2). Portanto, a colocação territorial do sistema de justiça permitiu, a partir da cartografia da justiça, verificar a coincidência entre os altos índices de desenvolvimento humano e a presença de estruturas permanentes do Judiciário e da Defensoria Pública no território mineiro e, de forma correlata, uma escassez de estrutura nos locais com menor IDH. Com isso,

[...] ao introduzir a categoria desigualdade, medida pelo IDH, na análise da estrutura do sistema de justiça, percebe-se a ausência de estruturas permanentes do Poder Judiciário e da Defensoria Pública em cidades com baixos índices de desenvolvimento na maior parte dos Estados do país. [...] A ausência de Defensoria Pública associada à presença deficiente de estruturas permanentes do Poder Judiciário acentua a seletividade do sistema de justiça no Brasil. (AVRITZER, 2014, p. 196).

Esse contexto de implantação da justiça no território foi bem observado, numa perspectiva qualitativa, *in loco*, quando da assunção, pelo autor deste trabalho, da atividade judicante na comarca de Águas Formosas, integrante do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, em dezembro de 2019. Tal comarca, de primeira entrância, abrange sete municípios mineiros – além da cidade-sede, que dá nome à unidade jurisdicional, há Bertópolis (a 46 km da sede), Crisólita (a 21,5 km), Fronteira dos Vales (a 27,9 km), Machacalis ( a 27,1 km), Santa Helena de Minas (a 45,9 km) e Umburatiba (a 69 km). Encravados em uma das regiões mais carentes do estado, são todos municípios que possuem IDH inferior a 0,6 (último intervalo no mapa 1 precedente). A soma de populações ultrapassa 60 mil habitantes, sendo elevados a distribuição mensal de novos processos (média atual<sup>6</sup> de 450 novas ações) e o acervo processual (cerca de 8 mil processos). Concentram-se, porém, em vara única, ou seja, apenas um Juiz de Direito substituto para julgar todos esses processos. Além disso, em que pese a evidente necessidade local, não há, na comarca, sede da Defensoria Pública estadual.

Notável que a comarca de Águas Formosas reflete a distribuição desigual do sistema de justiça pelo território mineiro. A análise cartográfica da justiça, portanto, permite concluir que, se “Minas é muitas”<sup>7</sup> - ainda em deferência a Guimarães Rosa

<sup>6</sup> Média mensal de distribuição de processos na comarca de Águas Formosas (TJMG) entre junho e outubro de 2022.

<sup>7</sup> A célebre frase “Minas é muitas” foi retirada do livro “Grande Sertão: Veredas”, de João Guimarães Rosa, publicado originalmente em 1956.

-, do ponto de vista socioeconômico e de estrutura do sistema de justiça, há pelo menos duas: a Minas do norte e a Minas do sul. É como se fosse traçada uma linha fronteiriça latitudinal, imaginária, que dividisse o Estado em dois hemisférios: norte e sul. Naquele, marcado por uma maioria de municípios com baixo IDH, há parca presença do sistema de justiça; neste, ao revés, predominam as estruturas permanentes do Poder Judiciário (municípios sedes de comarca) e da Defensoria.

Ao reconhecer a fronteira socioeconômica do território em que está inserida a comarca de Águas Formosas, buscou-se compreender também como os Maxakali - que a habitam, igualmente, mas numa posição ainda mais marginalizada (na fronteira dentro da fronteira) - acessavam a Justiça.

Primeiro, destaca-se que, na comarca de Águas Formosas, conforme estatísticas locais da FUNAI, vivem quase 2.200 indígenas da etnia Maxakali. A ancestralidade desse Povo no território que hoje compreende o sul do estado da Bahia, nordeste de Minas Gerais e norte do Espírito Santo remonta a 12 mil anos (PROUS, 2007, p. 7). É preciso pontuar, ademais, que a fixação do Povo Maxakali nesse espaço se deu após muitos conflitos - de um lado, com os colonizadores portugueses (que avançavam na região com a pecuária) e, lado outro, com os Botocudos<sup>8</sup> (que estavam a se movimentar da região sul do estado da Bahia para o norte de Minas Gerais). O processo de delimitação oficial das terras indígenas Maxakali durou cerca de 60 (sessenta) anos, tendo sido finalizado em 1996. No ano de 1939, foi demarcada a primeira reserva, chamada “Água Boa”<sup>9</sup>, no município de Santa Helena de Minas. Na década de 1950, criou-se a segunda, denominada “Pradinho”, no município de Bertópolis. Vale mencionar, por oportuno, que, numa configuração *sui generis* e antropológicamente inadequada, as duas terras indígenas, de um mesmo Povo, eram separadas por um corredor de latifúndios, que deixava as comunidades isoladas uma da outra - essa “fronteira de fazendas” era verdadeiro muro de violência e abusos; intransponível, portanto. Atualmente, a Terra Indígena demarcada e unificada tem 5.320,5 hectares e os indígenas representam cerca de 20% do total de habitantes das duas cidades (Sta. Helena de Minas e Bertópolis). Poucos Maxakali dominam o português - falam a língua maxakali (do tronco linguístico Macro-Jê<sup>10</sup>). Notável, enfim, que se trata de um

<sup>8</sup> Os Botocudos são diferentes grupos indígenas “não-Tupi”, que se distribuíam pelo sul da Bahia e pela região do vale do rio Doce.

<sup>9</sup> A comunidade indígena de “Água Boa” fica localizada no município de Santa Helena de Minas, enquanto “Pradinho” fica em Bertópolis. Importante registrar que, em razão de um cisma de clãs ocorrido na primeira década do Século XXI, surgiram duas outras comunidades Maxakali: Aldeia Verde, no município de Ladainha, e Aldeia Cachoeirinha, no município de Teófilo Otoni.

<sup>10</sup> Conforme Campos (2009, p. 12): “O termo Macro-Jê (...) designava um vasto número de línguas que se pensava estarem relacionadas à família linguística Jê.”. Ainda de acordo com autor, “além da família Maxakali, pertenceriam também ao tronco Macro-Jê as famílias Jê, Kamakã, Krenak,

contexto étnico-cultural de riqueza ímpar, sobretudo considerando que Minas Gerais não é um estado muito conhecido por abrigar grandes populações originárias com usos e costumes tão preservados - algo mais associado ao Amazonas e Roraima, por exemplo.

Para entender como se dava o acesso dos Maxakali ao Judiciário Estadual, buscaram-se dados dos órgãos do sistema de justiça: número de processos, natureza das ações, contexto de efetivação de direitos fundamentais e histórico de violação de garantias. Desde logo, percebeu-se que não se verificava a existência de muitas demandas judiciais que tivessem, como parte, indígena Maxakali; sendo que a maioria das já existentes era de natureza criminal. Em consulta ao acervo eletrônico do TJMG<sup>11</sup> com a palavra-chave “Maxakali”, foram encontrados 234 processos, dos quais apenas 41 não envolviam matéria penal, o que representava somente 17,5% do total. Paralelamente, o diálogo com o Ministério Público Estadual, OAB, FUNAI e Polícias Civil e Militar permitiu constar que os Maxakali frequentemente enfrentavam (ainda enfrentam) abusos: sofriam discriminação nas ruas, eram vítimas de estelionato, tinham aposentadorias negadas, careciam de acesso a medicamentos, sofriam abusos em seara consumerista, entre outros. Além disso, notícias reiteradas davam conta de: casos de subnutrição, adoecimento por contaminação de água, conflitos internos entre aldeados, conflitos externos com pecuaristas, ausência de infraestrutura de saneamento nas aldeias etc. Perceptível, portanto, um contraste entre a realidade de perene violação de direitos fundamentais e o alheamento do foro estadual.

A incongruência logo se buscou explicar em três âmbitos de reflexão hipotética. Em plano teórico/doutrinário, a noção corrente de que não caberia ao sistema judiciário estadual atuar em questões indígenas, porque estas seriam, por determinação constitucional, de exclusiva competência da Justiça Federal. Em plano factual, o dado de que a Justiça Estadual somente se apresentava aos Maxakali em vestes de repressão e punição - natural que houvesse um afastamento. Em plano simbólico, a figura do magistrado vista pelos Maxakali como corporatura “isolada”, pouco dialógica, e o Fórum como espaço “impenetrável”, descolado dos poucos ambientes de pertencimento a que os indígenas têm acesso em terreno urbano (como o escritório da FUNAI e o mercado de artesanato).

Perceba-se que, às diversas fronteiras habitadas pelos Maxakali mais uma se somou, uma fronteira que ladeia exatamente aquela socioeconômica de distribui-

---

Purí (Coroado), Ofayé, Rikbaktsá, Boróro, Karajá, Karirí, Jabuti, Yatê, Guató, Chiquitano e Otí.”. (CAMPOS, 2009, p.13).

<sup>11</sup> Pesquisa realizada no SISCOM/TJMG, repositório eletrônico de processos com acesso restrito a servidores.

ção do Judiciário: trata-se da fronteira do acesso à Justiça. E não seria inadequado afirmar que os Maxakali, nesse contexto, estavam “do lado de lá”, isto é, num campo de portas de soluções de conflitos fechadas e cujo marcador proeminente é a inefetividade da tutela jurisdicional.

Todo esse panorama atraiu interesse jurídico, social e científico, no sentido de que se fomentasse, sob inspiração da metodologia da pesquisa-ação, um ambiente participativo e colaborativo, de modo que fosse possível gerar contributo à mudança social - algo que, apropriadamente, vai ao encontro da missão do Tribunal de Justiça de Minas Gerais, qual seja, “garantir, no âmbito de sua competência, a prestação jurisdicional com qualidade, eficiência e presteza, de forma a atender aos anseios da sociedade e constituir-se em instrumento efetivo de justiça, equidade e de promoção da paz social.”<sup>12</sup>

## Considerações Metodológicas

Cenário posto, buscaram-se fundamentos teóricos e metodológicos para a marcha de execução do projeto. Inicialmente, foi necessário recorrer à interlocução com outras áreas do saber.

Breves deveriam ser as fronteiras entre Direito, Antropologia e Sociologia. Todavia, a formação jurídica predominantemente dogmática acaba por tornar coadjuvante o intercâmbio com essas ciências sociais. No cotidiano forense de primeira entrância, então, o diálogo é ainda mais insatisfatório: até mesmo a intervenção de peritos/as antropólogos/as e sociólogos/as no curso de processos judiciais - como previsto, por exemplo, no art. 28, §6º, do Estatuto da Criança e do Adolescente, e art. 6º, da Resolução 287/2019 do CNJ - ocorre de modo precário e irregular.

Em todo caso, fato é que a Antropologia e a Sociologia são instrumentos teórico e metodológico aptos a promover a comunicação intercultural entre direito positivo, sistema de justiça e povos indígenas. À vista disso, adotaram-se a “escuta ativa” e o “paradigma colaborativo” como referências para estratégias de interação e guia para ações ou intervenções.

A escuta ativa é um recurso que, incorporado à experiência de alteridade, é bastante empregado por antropólogos/as e sociólogos/as. O professor Boaventura de Souza Santos reflete sobre a importância de um diálogo com o objeto da reflexão “para que ele nos fale, numa língua não necessariamente a nossa,

<sup>12</sup> Disponível em: <https://www.tjmg.jus.br/portal-tjmg/transparencia/planejamento-estrategico/missao-visao-e-valores-do-tjmg.htm>. Acesso em: 20 out. 22.



mas que nos seja compreensível, e nessa medida se nos torne relevante, nos enriqueça e contribua para aprofundar a autocompreensão do nosso papel na construção da sociedade” (SANTOS, 1989, p. 12). A escuta ativa, nesse passo, pressupõe “atenção não só ao conteúdo da mensagem de cada uma das partes, mas também aos sentimentos e emoções nela implicadas, aos índices não verbais e ao contexto” (FACHADA, 1991, p. 323). Assim, permite que se obtenham informações essenciais acerca dos fenômenos que envolvem a interlocução corrente, bem como motivações e sentimentos intercorrentes (OLIVEIRA, 2006, p. 18-22). Sob tal perspectiva, desde o início do projeto, praticou-se a escuta das demandas, dores e anseios dos Maxakali, sem imposições de qualquer ordem; deixando a eles a opção pelo avanço na interação.

O paradigma colaborativo, por sua vez, consoante Vitorelli (2016, p.25), é intrínseco ao interculturalismo que superou o obsoleto paradigma integracionista (adotado desde os tempos coloniais e caracterizador do “Estatuto do Índio”, por exemplo, ao preconizar uma “integração” dos povos originários à “comunhão nacional”, superando a “condição silvícola”). A Constituição Federal de 1988, força motriz da aludida superação, implementou um modelo de estado pluriétnico (HEEMAN, 2017, p. 1-14), garantidor de proteção das “manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e das de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional” (art. 215, parágrafo 1º, CRFB). Nesse sentido, a acepção de “colaborar” afasta a “canibalização cultural” [conceito desenvolvido por Santos (2002, p. 237-280)] e abre flanco para o intercâmbio sociocultural em condições de igualdade. No projeto, o paradigma de abordagem colaborativa amparou-se em alteridade e não-imposição de valores; rechaçando a ideia de que nós, sociedade “ãyuhuk” (não-indígena/não-originário, em língua maxakali), seríamos “mais evoluídos”. Em linha com Heeman (2017, p. 06), os contatos e experiências não foram visualizados unicamente em termos étnicos, “mas também como um processo de comunicação e aprendizagem permanente entre pessoas, grupos, conhecimentos, valores e tradições”.

Os escritos de Stuart B. Schwartz também fazem parte do nosso marco teórico, na medida em que o autor, um dos maiores estudiosos da história colonial do Brasil, reconstruiu cenários históricos em que os indígenas não tinham acesso aos canais judiciais normais - em trecho marcante de sua obra “Burocracia e Sociedade no Brasil Colonial” (SCHWARTZ, 2011, p. 48), ele cita escrito do padre jesuíta Fernão Cardim (para quem “houve sempre uma justiça rigorosa contra os índios”), e em seguida aponta que “esses índios (...) sentiam que as balanças da justiça pesavam contra eles”; nada poderia ser mais atual, embora descreva a realidade do século XVI.

A atualidade de uma visão de justiça intransigente com os indígenas é também retratada por André Augusto Salvador Bezerra, em sua obra “Povo Indígenas e Direitos Humanos”. Depois de realizar visitas aos Tupinambá, bem como analisar decisões judiciais envolvendo referida etnia, Bezerra (2019, p. 110) conclui que os indígenas compreendem o Judiciário como instrumento de repressão, “por isso, em geral, os Tupinambá não procuram a atividade jurisdicional, sendo, pelo contrário, coercitivamente a ela chamados, principalmente como réus [...]”.

Desse modo, mesmo no século XXI, é perceptível que o Poder Judiciário insiste em não se apresentar como espaço de empoderamento aos povos indígenas para concretização de seus direitos; mas, ao revés, como instrumento punitivista. Em vista desse cenário, o projeto descrito neste artigo se propôs a, de forma dialógica, desconstruir as barreiras simbólicas existentes, a fim de permitir uma nova relação entre um povo originário e o Poder Judiciário.

Por fim, é preciso indicar que o formato pesquisa-ação, já mencionado, foi adotado em razão da natureza de urgência jurídico-social dos problemas constatados, quais sejam: (i) a baixa acessibilidade dos Maxakali ao Judiciário Estadual; e (ii) o fato de a Justiça Estadual apresentar-se, predominantemente, em viés punitivo e repressivo<sup>13</sup>. Assim, pareceu mais apropriado que investigações se coligassem permanentemente a ações, com planejamento, implementação, monitoramento e avaliação sequenciais - tudo isso num processo que, ao mesmo tempo, ocorresse de modo naturalista e experimental, sem engessamentos de qualquer ordem.

Nesse passo, conformaram-se os eixos que orientam o projeto-ação: cidadania, democracia e justiça. Três perspectivas que, pautadas por paradigma colaborativo, conduziram passo firme no sentido de efetivação dos direitos fundamentais dos Maxakali.

## Cidadania, Democracia e Acesso à Justiça

Ao início, buscou-se, com intermediação da FUNAI, aproximação com as lideranças das aldeias para apresentar o Judiciário Estadual como espaço de acolhimento e pertencimento; isto é, fronteira aberta à efetivação da Justiça. Esse primeiro momento foi crucial para que se começasse a construir uma relação de confiança.

A abordagem colaborativa foi dirigida pela escuta ativa, com precípua respeito à autodeterminação dos povos originários. Adotando formatação proposta pelos próprios Maxakali, estabeleceram-se “rodas de conversa”: círculos dialógicos

<sup>13</sup> Como é discriminado adiante no texto, as práticas desenvolvidas para resolução desses problemas revelaram, ainda, um terceiro: a baixa penetração da Justiça Eleitoral a implicar óbices ao exercício da cidadania.

em que os indígenas tinham a palavra, com prioridade e protagonismo, para expressar vivências, expectativas, dores e temores. É preciso pontuar que a questão da linguagem se revelou um dificultador, haja vista, conforme já mencionado, os Maxakali, em maioria, não falam português. A língua Maxakali, que consta do “World Atlas of Languages”<sup>14</sup> como em estado de vulnerabilidade - nas palavras de Campos (2009, p. 16), sob “perigo de desaparecimento” -, tem registro predominantemente oral e cantado - o sistema de escrita foi desenvolvido no século XX pelo linguista estadunidense Harold Popovich. Essa fronteira linguística precisava ser superada, sem que isso representasse qualquer forma de fragilização da comunicação ou da necessária preservação da língua originária. Para tanto, contou-se com o apoio de lideranças bilíngues e da FUNAI (que possui, localmente, servidor fluente). Como efeito, foi possível que todos os indígenas interessados participassem das rodas de conversa, que, inclusive, foram batizadas com uma palavra sugerida pelos Maxakali, e bastante representativa dos esforços de alteridade: “XATEYÏY”, que significa “oi, como você está?”

Esses primeiros encontros deflagraram o início do rompimento do distanciamento da Justiça Estadual e permitiram, também, a identificação de demandas dos Maxakali. Notaram-se, para além do desafio de acesso à justiça, muitos óbices ao exercício da cidadania: como entraves documentais, de acessibilidade e de regularidade eleitoral. Percebeu-se, nesse contexto, baixa penetrabilidade da Justiça Eleitoral, a despeito dos esforços do TRE-MG para manter seções de votação nas aldeias. Assim, aos dois problemas centrais da pesquisa-ação, anteriormente apontados, somou-se a questão da participação democrática e cidadania fragilizadas.

Paralelamente, em plano teórico-investigativo, foram objeto de leitura e pesquisa: meios de convivência intercultural que permitissem preservação de dados ancestrais e ambientais; dados e aspectos que permitissem melhor manejo de fronteiras linguísticas; e a discussão sobre a competência da Justiça Estadual em matéria de direitos indígenas. Nesse sentido, a implementação das rodas de conversa como ação permanente e periódica adveio justamente da constatação, em literatura, dos benefícios que esse formato poderia agregar, numa perspectiva de interculturalidade e linguagem. É que a construção de novos sentidos - no caso, uma nova visão dos Maxakali sobre o Judiciário Estadual e, também, a reorientação do nosso entendimento sobre a cosmologia desse Povo - pressupõe a existência de um espaço simétrico de troca, que seja aberto e confortável para a interlocução. Cita-se Turbino (2009):

Para que se produzca es importante crear espacios propicios para la convivencia intercultural, espacios que promuevan el encuentro de sensibilidades y el diálogo de racio-

<sup>14</sup> Disponível em: <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000380132>. Acesso em: 15 out. 22.

nalidades. Estos espacios habitualmente no existen, nos movemos por el contrario en espacios culturalmente asimétricos donde la posibilidad de una buena comunicación intercultural está usualmente bloqueada. Pero la creación de espacios propicios de convivencia intercultural es una tarea larga y compleja, porque involucra la deconstrucción progresiva de las estructuras simbólicas, vale decir, de los prejuicios y estereotipos que se hallan instalados en el superyó cultural que introyectan los individuos en sus procesos primarios de socialización. Involucra el desmontaje de las categorías mentales que están a la base de la violencia simbólica y la estigmatización social. Deconstruir las estructuras simbólicas de la discriminación para generar espacios de convivencia: ésta es la tarea a la que nos convoca la praxis de la interculturalidad como proyecto ético-político, y este es el sentido –por ahora– de la educación bilingüe intercultural en contextos asimétricos.

Percebeu-se, posteriormente, que esse espaço (as rodas de conversa) não apenas está a alcançar o propósito de aprimoração da “convivência intercultural”, como também serviu, aos Maxakali, de ágora para reflexão sobre conflitos internos e questões sensíveis do cotidiano. Válido registrar que, no fluxo da pesquisa-ação, as rodas de conversa cumpriram dois papéis, portanto: (i) foram uma ação *per se*, servindo à coleta de demandas e ao estabelecimento das bases de uma convivência intercultural; (ii) constituíram momento de avaliação sobre outras ações e resultados.

Já a discussão jurídica sobre competência para trato de “questões indígenas” desaguou na formação da rede de parceiros, com o Ministério Público (MPMG), a Polícia Civil (PCMG) e a Defensoria Pública do Estado de Minas Gerais (DPE-MG). Isso porque o diálogo interinstitucional revelou concordância quanto à perspectiva de legítima competência dos órgãos do sistema de justiça estadual para atuação junto aos povos originários (entendimento esse que, em plano criminal, pontue-se, tem referendamento da Súmula n. 140 do STJ<sup>15</sup>). Na verdade, o imbróglho teórico envolvendo essa questão decorre - conforme aponta, em artigo sobre o tema, o promotor de justiça do Ministério Público do Estado do Paraná Willian Lira de Souza - do paradigma integracionista, sobre o qual falamos no tópico precedente. SOUZA (2009) recupera o histórico de legislações que trataram dos direitos indígenas e evidencia como a ideia de “integração” era predominante: o Código Civil de 1916 previa a incapacidade relativa para os indígenas, que só cessaria com a integração; a Constituição Federal de 1934 determinava que a “incorporação” dos indígenas à “comunidade nacional” se daria por legislação federal; o Estatuto do Índio, de 1973, tinha por objetivo “integrar” os povos originários à nação; e a lei que instituiu a FUNAI (Lei n. 5.371/67) previa que a educação do indígena deveria visar “à sua progressiva integração na sociedade nacional”.

<sup>15</sup> Súmula n. 140 do STJ: “Compete à Justiça Comum Estadual processar e julgar crime em que o indígena figure como autor ou vítima.”. Disponível em: [https://ww2.stj.jus.br/docs\\_internet/revista\\_eletronica/stj-revista-sumulas-2010\\_10\\_capSumula140.pdf](https://ww2.stj.jus.br/docs_internet/revista_eletronica/stj-revista-sumulas-2010_10_capSumula140.pdf). Acesso em: 20 out. 22.

O fundo integracionista que é comum a todas essas normativas só foi superado formalmente com a Constituição de 1988 e a adoção do interculturalismo (que já abordamos neste trabalho). Ocorre que, por algum tempo, a hermenêutica constitucional promoveu uma leitura, ao nosso entender, equivocada do art. 109, XI, da Constituição Federal, prescriitor de que “aos juízes federais compete processar e julgar a disputa sobre direitos indígenas”. Numa concepção anacrônica, entendia-se que, por ter a Justiça Federal a aludida competência constitucional para processar e julgar a disputa sobre “direitos indígenas”, e porque a União tem propriedade “das terras tradicionalmente ocupadas pelos índios” (art. 20, XI, CF), seria o foro federal aquele competente para toda e qualquer lide envolvendo povos originários. Esse prisma, que compreendemos como limitado, gerou, ao longo do tempo, implicações danosas para o acesso à Justiça Estadual pelos indígenas; afinal, no mais das vezes, tal controvérsia acabou não sendo objeto de grande atenção por doutrina e jurisprudência. Ocorre que aos indígenas não pode ser negada a devida prestação jurisdicional, quando lhes são de interesse processual causas que discutam direitos subjetivos de competência da Justiça Estadual. Nesse sentido, é precisa a lição de SOUZA (2009, p. 4):

A adoção do [novo paradigma] obriga os operadores do direito a fazer uma releitura da constituição, e das demais normas que tratam da matéria, partindo-se da premissa de que o Estado deve atuar e garantir os direitos constitucionalmente previstos a todos os seres humanos preservando-se a diversidade cultural. Passa-se então a garantir muito mais que o direito à posse das terras tradicionalmente ocupadas. (...) Nesse novo contexto, a atuação das instituições jurídicas estaduais, principalmente o Ministério Público e Judiciário, ganha papel de relevo, pois a elas compete garantir às comunidades indígenas a mesma dignidade humana que é buscada em relação aos cidadãos da sociedade envolvente. Direitos básicos como educação, alimentação, saneamento básico, habitação, trabalho digno devem ser tutelados nas comunidades indígenas com a mesma diligência que é dispensada aos demais membros da sociedade brasileira.

Importa reconhecer, em exercício de exegese, que os “direitos indígenas” referidos no art. 109, XI, da Constituição Federal, como abrangidos pela competência (em razão da matéria) da Justiça Federal compreendem, em espécie, “organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam” - ou seja, aqueles previstos no *caput* do art. 231 da Carta Magna. Sendo assim,

os demais direitos aplicáveis à toda a sociedade, quando negados a um indivíduo ou comunidade indígena, podem ser objeto de apreciação pelo sistema judiciário estadual. Não por se tratar de interesse de comunidade indígena, mas por ser direito subjetivo de pessoas. (SOUZA, 2009, p. 5)

É dizer que homens e mulheres das comunidades originárias têm uma miríade de garantias e interesses e são partes legítimas para buscar o juízo estadual em defesa deles.

A composição de toda essa retaguarda teórica, em planos jurídico e metajurídico, desdobrou-se, exatamente, na delimitação dos vértices temáticos “cidadania”, “democracia” e “justiça”. Percebeu-se que (i) os déficits de acesso a direitos que foram constatados, (ii) as demandas apresentadas pelos Maxakali e (iii) as possibilidades de ações de impacto se dividiam entre os pontos dessa perspectiva “tripartite”. Por óbvio, não deve haver fronteiras a separar os espectros de plena cidadania, participação democrática eficaz e consecução da justiça; no presente caso, entretanto, a divisão proposta serviu, pragmaticamente, para ilustrar a imprescindibilidade do equilíbrio e integração entre esses eixos, bem como, metodologicamente, para organização do fluxo de pesquisa e dos resultados.

No eixo “Cidadania”, restou determinado o foco em ações que visassem à concretização de direitos fundamentais. As rodas de conversa, sempre que possível, passaram a contar com a presença de representantes dos órgãos do sistema de justiça (e não apenas estadual, vale dizer, já que a Defensoria Pública da União e o Ministério Público Federal também empreenderam esforços para a colaboração). As questões trazidas pelos Maxakali eram variadas, mas destacamos algumas recorrentes: inexistência de documentos pessoais essenciais (como carteira de identidade); precariedade da assistência à saúde; conflitos com pecuaristas locais; captura de cartões de benefícios sociais por comerciantes da região; efeitos devastadores do alcoolismo; necessidade de união entre os indígenas; acessibilidade aos espaços urbanos.

O mapeamento setorial de demandas permitiu que as Defensorias Públicas, os Ministérios Públicos, a Polícia Civil e a OAB-MG tivessem subsídio para intervenções, tais como: notificações de órgãos públicos (como a Secretaria Especial de Saúde Indígena - SESAI - e municípios locais), ações civis públicas, campanhas de conscientização e investigação sobre condutas delitivas contra os indígenas. Em quase dois anos de projeto, foram 10 notificações emitidas pela DPU, DPE-MG, MPMG e MPF. No inverno de 2022, 543 famílias foram beneficiadas com doações de cobertores, após campanha de arrecadação de iniciativa do TJMG. No Fórum, estabeleceu-se um protocolo de recepção e atendimento especial para indígenas, de modo a desconstruir a impressão de hostilidade que os Maxakali tinham com relação ao ambiente forense.

Também no eixo “Cidadania” foram realizados três mutirões de emissão de RGs, capitaneados pela Polícia Civil de Minas Gerais, que beneficiaram mais de duzentas e cinquenta pessoas, as quais passaram a ter documento de identidade. Importante destacar, ainda, que nesse eixo, a experiência de alteridade e convivência intercultural encontrou ressonância nos rituais religiosos e de dança que os Maxakali costumam realizar antes do início das rodas de conversa. Esses

momentos de interação revelam uma característica marcante desse povo: o senso de coletividade. Para as danças, aos poucos vão sendo convidadas mais e mais pessoas que, literalmente de braços dados, vivem um momento único de comunhão, que transpõe muros e fronteiras.

No eixo “Democracia”, ficaram centradas as ações realizadas pelo Cartório Eleitoral (TRE-MG), em que o autor do presente artigo é, também, juiz eleitoral. Títulos de eleitor foram entregues para 81 indígenas e duas novas seções eleitorais foram criadas. Além disso, em parceria com a Escola Judiciária Eleitoral de Minas Gerais, foram realizadas duas eleições parametrizadas com os Maxakali, com vistas a lhes permitir maior familiaridade no manuseio da urna eletrônica. Para tanto, foram criados três partidos fictícios<sup>16</sup>, com candidatos representados pela fauna local. As imagens dos “animais-candidatos” foram retiradas de bestário publicado pela Universidade Federal de Minas Gerais, tendo sido desenhadas pelos próprios indígenas. Além disso, foi produzido material gráfico, em língua maxakali, para melhor entendimento da ordem de votação. Essas eleições simuladas contaram com pleno apoio do TRE-MG, incluindo a presença do presidente do tribunal na primeira simulação de votação, bem como do TJMG, que deu ampla cobertura ao evento. O baixo índice de votos nulos em ambas as experiências (que contrasta com o número elevado do mesmo tipo de voto observado nas comunidades Maxakali nos últimos pleitos) já configurou resultado proveitoso, visto que evidenciou um manuseio mais hábil da urna eletrônica. A alta adesão - quase 75% dos Maxakali com título de eleitor participaram da atividade -, por sua vez, revelou uma melhoria da penetração da Justiça Eleitoral - algo que também decorre das novas seções de votação e do material informativo elaborado.

No eixo específico de “Justiça”, desde logo se implantou procedimento de identificação de demandas judiciais, em rodas de conversa específicas, pelo braço de cidadania do CEJUSC (Centro Judiciário de Solução de Conflitos e Cidadania), e com auxílio da FUNAI, para subsequente realização de mutirões de audiência “in loco” - nos casos urgentes, houve atuação, também, de advogados dativos, indicados pela OAB-MG. Evidenciou-se, como se supunha, elevado nível de demandas reprimidas. No primeiro mutirão de audiências, com participação de 2 magistrados, 2 promotores de justiça, 2 defensores públicos estaduais, além de estagiários/as e servidores/as voluntários/as, houve realização de cinquenta e duas audiências cíveis dentro da Terra Indígena Maxakali - veja-se que, sem ser ultrapassados os limites da jurisdição, transpôs-se mais uma fronteira simbólica, já que essa foi a primeira vez que o foro estadual se deslocou até a casa do Povo Maxakali. Tal ação foi operada em formato de “justiça itinerante”, com atenção à

<sup>16</sup> Partidos fictícios: “Partido dos Pequenos Animais”; “Partido dos Grandes Animais”; “Partido dos Animais que Voam”.

Emenda Constitucional n. 45/2004, que alterou dispositivos constitucionais para prever, entre outras coisas, realização de audiências e demais funções da atividade jurisdicional nos limites territoriais da jurisdição. A iniciativa se deu, também, com vistas à promoção da prestação jurisdicional em áreas remotas, no cumprimento da missão de democratização do acesso à Justiça. O CEJUSC, em suas vestes de ação cidadã e de impacto social tem justamente por objetivo a efetivação de direitos fundamentais e o atendimento a populações socioeconomicamente vulnerabilizadas. Todas as audiências contaram com tradução simultânea, nos termos do art. 15 da Resolução n. 287/2019 do CNJ<sup>17</sup>.

Além da justiça itinerante, houve ajuizamento - pela DPE-MG e por advogados dativos - de ações nas searas consumerista, sucessória e previdenciária (esta em sede de delegação de competência para a justiça estadual), o que fez com que o percentual de ações “não criminais” com parte indígena Maxakali elevasse de 17,5% para 47,2%, conforme dados do segundo semestre de 2022. As denúncias (tais como as de invasão da reserva indígena por pecuaristas e as que envolvem captura de cartões de benefícios governamentais), por sua vez, foram todas encaminhadas para as autoridades competentes e as que não envolviam práticas criminosas e direitos indisponíveis já foram resolvidas em composição entre as partes, com intermediação da FUNAI.

As ações desenvolvidas em cada eixo, portanto, enfrentaram os três principais problemas identificados - (i) a baixa acessibilidade dos Maxakali ao Judiciário Estadual; (ii) o fato de o foro estadual apresentar-se aos Maxakali em viés punitivo; e (iii) a baixa penetração da justiça eleitoral - por meio de estratégias delineadas a partir de hipóteses especificadas. Tudo isso sem perder de vista a investigação bibliográfica e a interdisciplinaridade. O mais importante, todavia, foi assinalar cada uma das fases, ações e interlocuções com o paradigma colaborativo e o respeito precípua à alteridade - condições imprescindíveis para que as fronteiras múltiplas habitadas pelos Maxakali se integrassem ao fluxo de uma existência cidadã desses povos originários; e não recrudescessem em opressão, a ponto de deles somente reivindicar resistência e sobrevivência.

## Considerações finais

Mesmo na terceira margem, que é justamente a materialização poética do “entre-lugar” fronteiriço, há fronteiras internas. A vivência dos Maxakali na comarca de Águas Formosas é reveladora disso. Nesse espaço intermediário e periférico,

<sup>17</sup> Art. 15. Os tribunais deverão manter cadastro de intérpretes especializados nas línguas faladas pelas etnias características da região, bem como de peritos antropólogos. Disponível em: DJe/CNJ nº 131/2019, de 2/7/2019, p. 2-3.



onde se transita no limite do Brasil profundo, onde uma cartografia de justiça é reveladora de estruturas dos órgãos do sistema de justiça que empalidecem ante a robustez do “sul”, onde garantias fundamentais estão sob permanente ameaça, onde viver é mais perigoso do que supunha Guimarães Rosa<sup>18</sup>, o acesso à justiça, e ao exercício da cidadania, e ao poder da democracia, depende de mobilização coletiva para um movimento de coalescência, integrador de múltiplas fronteiras.

O projeto de que se tratou no presente artigo é uma tentativa de “migração para aproximação”, ao seu modo: uma movimentação que, paradoxalmente, ao rasgar divisas aproxima as margens. Quando a Justiça de Minas Gerais se apresentou aos Maxakali como espaço que também lhes pertence, fronteiras simbólicas que pareciam intransponíveis começaram a ser rompidas. O fortalecimento do Judiciário Estadual como lugar de consecução de direitos e de justiça para os povos originários pode permitir que novas relações entre as identidades que habitam essa terceira margem jurídico-social se estabeleçam e até mesmo que novas dinâmicas de intercâmbio se firmem com o “sul” e o “centro” - porque a relação com o espaço (físico e simbólico) repercute na maneira como nos relacionamos em sociedade.

Veja-se, inclusive, que mais do que ações agrupadas em eixos que focam (i) a prática cidadã, (ii) a interação político-cultural e (iii) a prestação jurisdicional, a pesquisa-ação revelou um potencial magnetizador que é, certamente, umas das suas maiores virtudes. Os órgãos do sistema de justiça, em plano estadual e federal, têm sido agentes obstinados de colaboração; servidores/as e estagiários/as do TJMG, do MPMG, do TRE-MG, da PCMG e da DPE-MG também têm aderido com afinco às ações; a OAB-MG (seccional de Águas Formosas), a UFMG (pelo seu Observatório Para Qualidade da Lei), a FUNAI e a SESAI têm prestado auxílio inestimável; os representantes dos poderes Legislativo e Executivo locais também têm cooperado. A perspectiva de institucionalização do projeto é, hoje, uma realidade. Importante frisar que o Tribunal de Justiça de Minas Gerais tem atuado fortemente para amenizar as disparidades de acesso à justiça nas diferentes regiões do estado. Nesse sentido, o projeto “Cidadania, Democracia e Justiça ao Povo Maxakali” foi muito bem recebido pela alta administração da Corte de Justiça mineira, que além de deflagrar processo de consolidação institucional do projeto (para expansão para outras etnias), iniciou procedimento para elevação da comarca de Águas Formosas à segunda entrância, com vistas a que nova vara possa ser instalada. São iniciativas direcionadas à correção do déficit histórico de acesso à justiça pelos povos originários e do desequilíbrio de distribuição da estrutura judiciária em Minas Gerais.

---

<sup>18</sup> A frase “viver é muito perigoso” foi escrita por Guimarães Rosa em seu romance “Grande Sertão: Veredas”.

Inegável que a pesquisa científica como fundamento e orientação de ações concretas do Judiciário tem grande potencial modificador - sobretudo para a Justiça que se posiciona em fronteiras sensíveis. No caso de Águas Formosas e dos Maxakali, os principais problemas observados, derivados da conjuntura transfronteiriça, foram atenuados. Todavia, não se pode falar numa solução completa, porque estamos a lidar com questões complexas, estabelecidas ao longo de muitos anos. Além disso, as especificidades de contexto regional reagem com mais agudeza às instabilidades sociais e econômicas que o Brasil eventualmente enfrenta.

O caminho a percorrer é longo, como devem ser de longo prazo a investigação de cariz científico e a arquitetura das intervenções. Ambas, uma vez incorporadas à função judicante, podem colaborar e inovar na efetivação de direitos, reverberando pelo Judiciário e suas fronteiras.

## Referências

- AVRITZER, Leonardo *et al.* (org). **Cartografia da justiça no Brasil**: uma análise a partir de atores e territórios. São Paulo: Saraiva, 2014.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** (1988). Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BEZERRA, André Augusto Salvador. **Povos indígenas e direitos humanos**: direito à multiplicidade ontológica na resistência Tupinambá. São Paulo: Giostri, 2019.
- CAMPOS, Carlo Sandro de Oliveira. **Morf fonêmica e morfossintaxe da Língua Maxakali**. 2009. Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Letras: Estudos Linguísticos. Linguística. UFMG, Belo Horizonte.
- COMMAILLE, Jacques. **Territoires de justice**: une sociologie politique de la carte judiciaire. Paris: Presses universitaires de France, 2000.
- FACHADA, Maria Odete. **Psicologia Relações Interpessoais**. Lisboa: Ed. Rumo, 1991.
- HEEMAN, Thimotie Aragon. Por uma releitura dos direitos dos povos indígenas: do integracionismo ao interculturalismo. **Revista de Doutrina e Jurisprudência**, Brasília, v. 53, p. 1-14, jul-dez 2017.
- OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir e escrever. **Revista de Antropologia**, São Paulo, v. 39, 1, p. 13-37, 1996.
- PROUS, André. **O Brasil antes dos brasileiros**: a pré-história do nosso país. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2007.
- SANTOS, Boaventura de Souza. **Introdução a uma ciência pós-moderna**. Rio de Janeiro: Graal, 1989.
- SANTOS, Boaventura de Souza. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Lisboa, v. 63, p. 237-280, out. 2002.
- SCHWARTZ, Stuart B. **Burocracia e sociedade no Brasil colonial**. São Paulo: Cia das Letras, 2011.
- SOUZA, Willian Lira de. **Atribuição do ministério público estadual na questão indígena**: a interação como meio de resolução de conflitos culturais. Curitiba: Escola Superior do MPPR, 2009.

TURBINO, Fidel. Aportes de la hermenêutica diatópica al diálogo intercultural sobre los derechos humanos. In: TURBINO, Fidel; MONTEAGUDO, Cecília (orgs.). **Hermenêutica en diálogo**. Ensayos sobre alteridad, lenguaje e interculturalidad. Lima/Peru: Fondo Editorial, 2009.

VITORELLI, Edilson. **Estatuto do Índio**: Lei 6.001/1973. 3. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Editora Juspodium, 2016. p. 25.

# FRONTEIRA BRASIL-PARAGUAI: OS DESAFIOS DA UTILIZAÇÃO DO RIO PARAGUAI COMO LIMITE NATURAL

Brazil-Paraguay Border: the challenges of using the Paraguay River as a Natural Boundary

DOI 10.55028/geop.v17i33.17438

Aguinaldo Silva\*  
Camilo Henrique Silva\*\*

**Resumo:** O objetivo do trabalho foi avaliar a utilização dos limites naturais para estabelecer a fronteira entre Brasil e Paraguai. A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica e imagens de satélites. Os resultados mostram que o rio Paraguai altera o seu curso por questões naturais e é possível observar a partir de imagens de satélite que a fronteira hoje em alguns pontos não representa o critério utilizado para a delimitação do território. Outro resultado alcançado é em relação a Isla Margarita, onde o rio Paraguai pode mudar o seu curso e a ilha que pertence ao Paraguai ser anexada ao território brasileiro.

**Palavras-chave:** Fronteiras naturais, território, geopolítica, direito internacional público, rio Paraguai.

**Abstract:** The objective of this work was to evaluate the use of natural limits to establish the border between Brazil and Paraguay. Our methods included bibliographic review and satellite image analysis. The results showed that the Paraguay River changes its course for natural reasons, and satellite images provide evidence that the border today in some locales no longer represents the criteria used for defining national borders. When the Paraguay River changes its course, Isla Margarita that belongs to Paraguay would be geographically annexed to Brazilian territory.

## Introdução

A fronteira representa os limites entre dois Estados, determina o espaço territorial de cada nação e funciona como uma barreira que limita o acesso de outro Estado em seu território, protegendo a sua soberania. Apesar de limitar os espaços, a fronteira também aproxima povos vizinhos.

Apesar da fronteira limitar dois Estados, é necessário distingui-la com o limite. De acordo com Accioly (2009) é muito comum a confusão entre as palavras limite e fronteira. Na linguagem usual elas não se distinguem, mas, não significam a mesma coisa, limite é uma linha e fronteira é uma zona.

A fronteira não existe somente para separar territórios, mas também para unir os povos. Ela vai muito além dos limites territoriais, possibilita uma

\* Professor Associado do Curso de Geografia da UFMS-Câmpus do Pantanal e acadêmico do Curso de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Câmpus do Pantanal. E-mail: aguinald\_silva@yahoo.com.br.

\*\* Professor Adjunto do Curso de Direito da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul – Câmpus do Pantanal. E-mail: camilo.henrique@ufms.br.

**Keywords:** Natural borders, territory, geopolitics, public international law, Paraguay River.

integração econômica, cultural, lazer e de oportunidades.

Em sua reflexão sobre a fronteira, Porto Gonçalves (2003) destaca que:

Observemos que fronteira deriva de front, expressão do campo militar que significa um espaço que ainda está sendo objeto de luta nos limites espaciais de duas forças em confronto aberto por afirmar seu controle. Definido quem controla o front este se transforma em fronteira que, depois, passa a ser naturalizada. Daí dizer-se que o rio Grande faz a fronteira entre os Estados Unidos e o México; que o rio Paraguai separa a Bolívia do Brasil e por aí vai. Nenhum rio separa coisa alguma, na verdade, une. A palavra fronteira tem como raiz front que indica que por trás das fronteiras sempre está a política, seja por meios diplomáticos, seja por meio da guerra.

A ideia que se tem de fronteira é relacionada a segurança ou a segurança nacional, principalmente em relação ao território.

Os limites podem ser naturais ou artificiais. Os naturais são os estabelecidos ou marcados por acidentes geográficos da natureza, como montanhas e rios, podendo ser classificados em: a) orográficos, b) hidrográficos, c) fluviais, d) lacustres, e) marinhos. Enquanto os limites artificiais são os imaginários, sendo eles: a) limites astronômicos, traçados sobre a base de paralelos de latitude ou meridianos de longitude; b) limites geométricos, constituídos por uma linha reta, um arco ou uma curva unindo pontos determinados.

Foucher (1991) ressalta mesmo que o direito internacional público ainda distingue “fronteira natural” de “fronteira artificial”. Por definição, todas as fronteiras são artificiais, considerando que os demarcadores escolhem entre inúmeros rios, linhas de crista possíveis.

De acordo com Vargas (2017), as fronteiras *naturais* são caracterizadas por acidentes geográficos, notadamente rios e cordilheiras, mas também lagos, vales e canais. Os critérios de delimitação mais usuais, para rios e lagos, são a equidistância das margens e o talvegue, enquanto que para a fronteira seca costuma-se empregar a linha das cumeeiras, no caso de cordilheira, e o *divortium aquarum* ou divisor de águas, para terrenos menos acidentados.

A doutrina das “fronteiras naturais” surgiu na França iluminista, no século VIII, funcionando como justificativa *a posteriori* dos limites do Estado nacional e como princípio organizador das relações internacionais (MARCHIONI, 2022).

Nos critérios em que se adota um rio navegável como limite entre os dois países a partir de Tratados estabelecidos, o que se busca é um consenso para que o recurso possa ser utilizado pelos países envolvidos.

Segundo Caubet (2006), parece haver uma confusão entre o conteúdo de soberania limitada e gestão compartilhada de recursos. Afinal, o que se compreende por “soberania partilhada” e “gestão compartilhada de recursos”. Há múltiplas interpretações para essas noções, que correspondem ao número de interesses em jogo no plano das relações internacionais, e acabam por repercutir nos textos jurídicos internacionais.

Marchioni (2022) destaca que à Convenção de Nova Iorque, de 1997, sobre o direito relativo aos usos dos cursos de água internacionais para fins diversos da navegação cumpre o desiderato de tentar desmaterializar o critério fronteiriço, a partir da interpretação alargada do termo “internacional” no conceito de curso de água (art. 2, § b). No caso, o termo vincular-se-ia ao curso de água que atravessa a fronteira de dois ou mais Estados, ou seja, tratar-se-ia da gestão dos rios sucessivos, além dos contíguos. Este significado passaria a absorver o conceito de recursos de água partilhados.

## Metodologia

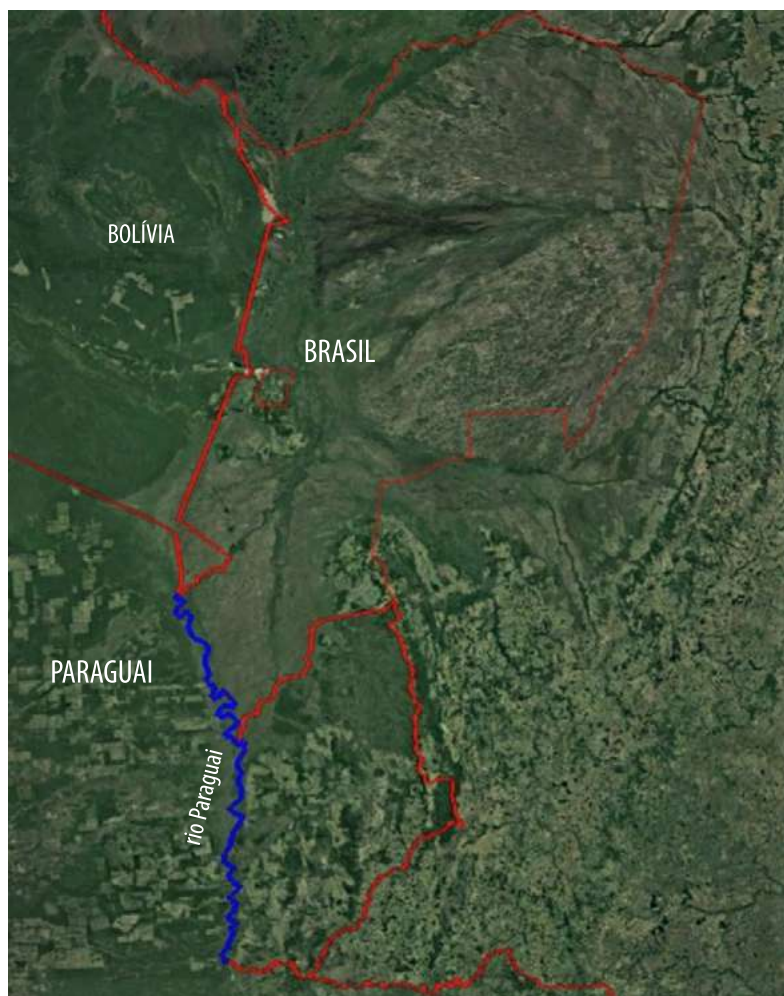
### *Área de estudo*

A área de estudo está localizada na fronteira entre Brasil e Paraguai, no limite entre o município de Porto Murtinho/MS e o distrito de Capitán Carelo Peralta, localizado no departamento de Alto Paraguay no Paraguai.

Nessa porção territorial a fronteira entre o Brasil e o Paraguai são estabelecidas por critérios naturais, onde o rio Paraguai estabelece os limites entre os dois países (**Figura 1**).

Vargas (2017) destaca que quando se trata de fronteiras determinadas por rios, empregam-se com igual frequência o sistema da equidistância das margens (a linha limítrofe que percorre o meio do rio, os pontos centrais de sua largura) e o sistema do talvegue (a linha mais profunda do leito de um rio, passando pelas estrias mais profundas). Num encontro de rios, o talvegue serve para identificar qual é o principal e qual ou quais são os afluentes; o principal é sempre aquele com o talvegue mais profundo.

**Figura 1:** Localização da área de estudo. Em azul a fronteira entre Brasil e Paraguai, na região dos municípios de Corumbá e Porto Murtinho



Fonte: Google Earth (2022).

Na figura 1 é possível observar os tipos de fronteiras que podem ser utilizadas para estabelecer os limites entre países, no caso do Brasil – Bolívia, a fronteira adotada para a definição dos limites foi a artificial (linhas retas) e naturais (rio Paraguai).

A fronteira do Brasil com o Paraguai tem extensão de 1.365,4 km, dos quais 928,5 km são por rios e 436,9 km por divisor de águas. No caso da fronteira entre Brasil e Paraguai na área de estudo, representada pela linha azul na figura 1, tem aproximadamente 333 km de extensão e utilizou-se a fronteira natural, que neste caso é o rio Paraguai.

## Procedimentos metodológicos

Para o desenvolvimento da pesquisa foi realizada pesquisas bibliográfica e documental (LAKATOS; MARCONI, 2017) em artigos relacionados ao Direito Internacional Público, base de dados da CAPES, Tratados Internacionais e documentos da Organização das Nações Unidas.

Foram utilizadas imagens de sensoriamento remoto orbital para realização de análises sobre as possíveis mudanças do curso hidrográfico em relação a fronteira, possibilitando estabelecer a relação entre o que está descrito na norma jurídica e como de fato a dinâmica do sistema fluvial pode alterar a fronteira e trazer insegurança jurídica entre os Estados.

## Resultados e Discussões

As fronteiras podem ser classificadas por diferentes critérios, mas é importante que sejam claras para facilitar a compreensão dos limites entre os Estados. As fronteiras podem ser terrestres, quando se encontram no continente ou em território insular, ou marítimas, quando localizadas no mar.

Apesar de existirem as fronteiras naturais e artificiais, é possível utilizar o sistema misto para delimitar os limites entre os Estados.

O talvegue, que é a parte mais profunda do leito do rio, é usado com mais frequência para rios navegáveis para não atribuir somente a um dos Estados o controle principal do canal de navegação.

De acordo com Seabra (2012), quando a fronteira é constituída por um rio, a linha delimitadora pode situar-se numa das margens, caso raro em que o rio pertence totalmente a um Estado; na linha mediana, sendo este critério utilizado nos rios não navegáveis; na linha de talvegue, seguindo a fronteira o sulco mais



profundo do rio, utilizando-se tal critério nos rios navegáveis, proporcionando a sua utilização por ambos os Estados ribeirinhos e a meio das pontes, se as houver.

Os Estados são livres para decidirem se pretendem manter os elementos naturais ou apoiar-se sobre pontos totalmente artificiais, mas a escolha, de um modo geral, recai sobre os primeiros, por oferecerem maior segurança jurídica e facilitarem as operações de demarcação (DINH *et al.*, 2003).

As fronteiras quando definida por acidentes físicos, formações geológicas, rios e lagos por exemplo são mais estáveis e oferecem maior segurança aos Estados. Quando essas referências naturais não estão presentes, é necessário utilizar fronteiras artificiais para garantir a soberania dos Estados.

Apesar de ser utilizada como fronteira entre os Estados, de certa forma é necessário entender possíveis problemas que podem surgir em decorrência de utilizar rios como limite.

Um exemplo de possíveis problemas é o caso da cidade de Brasiléia/AC, na fronteira com a Bolívia (**Figura 2**), onde o rio Acre, que é utilizado como fronteira entre Brasil e Paraguai, em decorrência da sua dinâmica pode vir a mudar o seu curso e causar possíveis problemas para a população local.

**Figura 2:** (A) Fotografia obliqua do rio Acre na fronteira do Brasil com a Bolívia e (B) imagem de satélite com o limite da fronteira estabelecido a partir do rio Acre.



Fontes: Imagem A: Portal Amazônia (2022) e B: Google Earth (2022).

Na figura 2 (B) é possível observar que foi utilizado como demarcação da fronteira entre Estados o rio Acre, que possui um padrão de canal meandrante, que tem por característica erodir uma de suas margens e isso pode provocar a mudança do canal e, conseqüentemente, um bairro da cidade de Brasiléia pode se tornar um enclave brasileiro na cidade boliviana de Cobija, gerando possíveis problemas jurídicos.

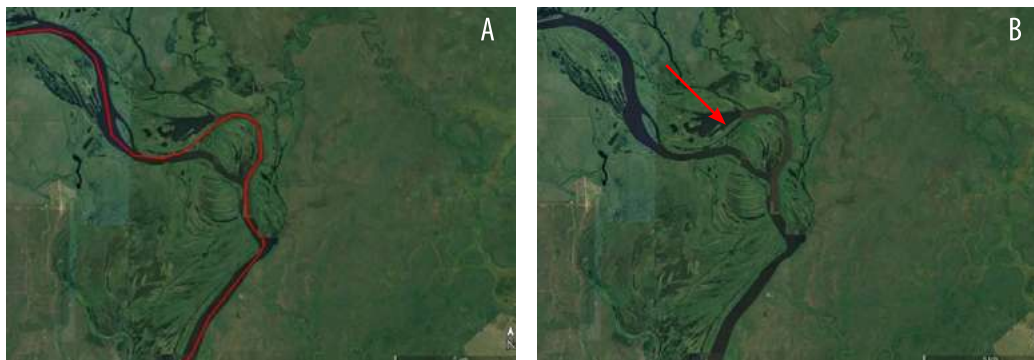
De acordo com Dinh et al. (2003), em casos de litígio entre Estados, resultantes da contestação e prova do traçado fronteiriço, as decisões da jurisprudência internacional têm por base o empirismo. Os juízes fixam as fronteiras através da avaliação dos elementos de prova e das representações cartográficas.

A fixação de uma fronteira traduz-se num compromisso para a posteridade, razão pela qual os Estados frequentemente decidem celebrar um tratado, para garantirem a integridade do traçado definido (DINH *et al.*, 2003).

O rio Paraguai é navegável da cidade de Cáceres/MT até a foz com o rio Apa/MS. Por ser um rio navegável e constituir parte da fronteira entre o Brasil com o Paraguai e Bolívia, traça-se a linha do talvegue permitindo que os Estados fronteiriços utilizem para fins de transporte fluvial em igualdade de condições.

Semelhante as características do rio Acre, o rio Paraguai possui um padrão de canal meandrante, leito móvel que faz com que após cada cheia o seu talvegue mude de lugar, podendo também ocorrer a mudança do curso do rio conforme pode ser visualizado na figura 3.

**Figura 3:** Rio Paraguai na região de Porto Murtinho/MS. Na figura A em destaque em vermelho o curso do rio Paraguai e o limite da fronteira entre Brasil e Bolívia e na figura B (seta vermelha) é possível observar que o curso do rio mudou, tornando impossível a navegação pelo limite definido pela fronteira.



Fonte: Google Earth (2022).

Na região de Porto Murtinho a fronteira entre Brasil e Paraguai é delimitada pelo rio Paraguai (Figura 4). O limite entre os países segue exatamente o curso do rio Paraguai, possibilitando o uso compartilhado do rio.

**Figura 4:** Limite entre Brasil e Paraguai na região de Porto Murtinho/MS. A linha vermelha representa a fronteira e também o curso do rio Paraguai.



Fonte: Google Earth (2022).

No segmento onde o rio Paraguai é a fronteira usada, a linha de maior profundidade do canal que é o talvegue. Essa fronteira tende a ser dinâmica diante das características do rio que se apresenta, como um rio aluvial e o seu talvegue sendo móvel, faz com que esse tipo de fronteira possa desencadear possíveis problemas entre os Estados e desta forma, questiona-se se esse tipo de fronteira é a melhor forma de limitar os territórios.

De acordo com Vargas (2017) buscando resolver as indefinições em seus limites, Brasil e Paraguai celebraram, por fim, o Tratado de limites complementar ao de 1872, no Rio de Janeiro, em 21 de maio de 1927, estipulando-se o seguinte:

## ARTIGO I

Da confluência do rio Apa, no rio Paraguay, até a entrada ou desaguardo da Baía Negra, a fronteira entre os Estado Unidos do Brasil e a República do Paraguai *é formada pelo álveo do rio Paraguay*, pertencendo a margem esquerda ao Brasil e a margem direita ao Paraguay.

## ARTIGO II

Além da ilha do Fecho dos Morros, que é brasileira, conforme ficou estipulado na parte final do artigo 1º do Tratado de Limites de 9 de janeiro de 1872, pertencem, respectivamente, aos Estados Unidos do Brasil ou ao Paraguai, e as demais ilhas que fiquem situadas do lado oriental ou do lado ocidental da linha de fronteira, determinada pelo meio do canal principal do rio, de maior profundidade, mais fácil e franca navegação, reconhecido no momento da demarcação, segundo os estudos efetuados.

Uma vez feita a distribuição geral das ilhas, elas só poderão mudar de jurisdição por acessão à parte oposta.

As ilhas que se formarem posteriormente à data da distribuição geral das mesmas serão denunciadas por qualquer das partes contratantes e se fará a sua adjudicação de acordo com o critério estabelecido no presente artigo.

Para resolver algumas questões abertas no Tratado complementar de 1927, Brasil e Paraguai celebraram o Protocolo adicional ao tratado de limites de 21 de maio de 1927, firmado em Assunção em 4 de dezembro de 1975. Este acordo estabeleceu o seguinte reconhecimento:

## ARTIGO I

A República Federativa do Brasil reconhece o domínio territorial e a soberania da República do Paraguai sobre a ilha denominada “Isla Margarita”, pelo Paraguai e conhecida até agora como Ilha de Porto Murtinho, ou Banco das Três Barras, pelo Brasil, de coordenadas aproximadas vinte e um graus, quarenta e um minutos, vinte e sete segundos e três décimos de Latitude sul (21° 41’ 27.3” S) e cinquenta e sete graus, cinquenta e três minutos, vinte e três segundos e seis décimos de Longitude oeste (057° 53’ 23.6” W).

A Isla Margarita (Figura 5), que está localizada próxima a cidade de Porto Murtinho e faz parte do distrito paraguaio de Capitán Carmelo Peralta, ao longo do tempo, se tornou um centro de compra para produtos importados e atrai diversos turistas que procuram a região para a prática do turismo de pesca.

**Figura 5:** Localização da Isla Margarita (Paraguai) e a fronteira entre Brasil e Paraguai (linha vermelha)



Fonte: Google Earth (2022).

Pelo Tratado estabelecido passou-se a empregar o talvegue como critério de delimitação fluvial, usando, inclusive, para as ilhas. Neste contexto, a Isla Margarita está assentada em uma barra fluvial arenosa e esse tipo de ilha não são estáveis.

Observa-se na figura 5 que um novo canal vem sendo construído (seta vermelha) o que pode tornar esse trecho como o canal principal, ocorrendo o abandono do trecho (seta amarela) e posteriormente a sedimentação do canal e sua anexação natural ao território brasileiro, alterando toda a dinâmica entre os dois países nessa porção territorial, o que pode gerar a necessidade de novos ajustes nos tratados estabelecidos.

De acordo com Jennings (2017), não existe uma regra segundo a qual as fronteiras terrestres de um Estado devem ser totalmente delimitadas e definidas. A demonstração do efetivo controle da totalidade de um território não é exigida em situações de disputas fronteiriças para o reconhecimento da existência de um Estado.

Brant (2020) acrescenta que para o cumprimento do requisito territorial na constituição de um Estado seria suficiente o controle efetivo de parcela do território reivindicado, ou seja, que o Estado exerça sua autoridade sobre alguma porção de terra, independente da incerteza de seus contornos.

Quando a fronteira é constituída por um rio, a linha delimitadora pode situar-se numa das margens, caso raro em que o rio pertence totalmente a um Estado; na linha mediana, sendo este critério utilizado nos rios não navegáveis; na linha de talvegue, seguindo a fronteira o sulco mais profundo do rio, utilizando-se tal critério nos rios navegáveis, proporcionando a sua utilização por ambos os Estados ribeirinhos e a meio das pontes, se as houver (SEABRA, 2012).

Analisando a situação da Isla Margarita, caso ocorra a mudança do curso do rio, o trecho navegável será totalmente em território paraguaio exigindo no futuro o estabelecimento de acordos para que o Brasil possa utilizar esse trecho do rio para navegação comercial ou de turismo, considerando a utilização do rio Paraguai como hidrovia. Pois, quando dois países adotam um rio navegável como linha divisória não é possível demarcar o território e é necessário realizar tratados.

## Considerações finais

Quando um rio ultrapassa o território nacional, como é o caso do rio Paraguai no Estado de Mato Grosso do Sul, a gestão sobre o uso desse componente natural da paisagem fica sujeito às múltiplas soberanias dos Estados, que precisam estabelecer a partir de Tratados, a melhor forma do uso compartilhado.

Na liberdade de navegação, é importante observar os acordos estabelecidos entre os países e seus Tratados vigentes, uma vez que são de fundamental importância para a regulamentação da utilização dos rios internacionais como hidrovia, exemplo da Hidrovia Paraguai-Paraná, onde pode circular riquezas, como minério de ferro.

A utilização de um rio como fronteira natural exige que o Direito Internacional contemple em suas legislações a dinâmica de um sistema fluvial, para que possa agir em casos de questionamentos pelos Estados.

No caso da Isla Margarita, a mudança da paisagem como alteração do curso do rio e do seu canal de navegação, sedimentação de canal e anexação natural da ilha ao território brasileiro, pode exigir das autoridades novos Tratados.

Caso ocorra algum conflito jurídico, ocasionado pela mudança do curso do rio Paraguai na área estudada e este passe a fluir em uma área diferente do estabelecido pela fronteira, será necessário o estabelecimento de um novo Tratado e caso não seja possível, será necessário resolver o problema por meio arbitragem internacional, que busca solucionar os conflitos entre países que envolvem conflitos internacionais.

## Referências

ACCIOLY, H.; SILVA, G. E. N.; CASELLA, P. B. **Manual de Direito Internacional Público**. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

BRANT, L. N. C. **Teoria Geral do Direito Internacional Público**. Belo Horizonte: O Lutador, 2020.

CAUBET, C. G. **A água doce nas relações internacionais**. Barueri: Manole, 2006.

DINH, N. Q.; DAILLIER, P. PELLET, A., **Direito Internacional Público**. 2 ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

FOUCHER, Michel. **Fronts et Frontières: un tour du monde géopolitique**. Paris: Fayard, 1991.

FOUCHER, M. Tipología de las fronteras contemporáneas. In: BOVIN, P. (Ed.). **Las fronteras del istmo: Fronteras y sociedades entre el sur de México y América Central**. Ciudad de México: Centro de estudios mexicanos y centroamericanos, 2005. p. 19-24.

JENNINGS R. **The acquisition of territory in international law**. Manchester: Manchester University Press, 2017.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. de A. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8. ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2017.

MARCHIONI, A. **Recursos naturais compartilháveis: a retórica de um novo Direito Internacional**. Disponível em: [http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito\\_intern\\_pub\\_alessandra\\_marchioni.pdf](http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/manaus/direito_intern_pub_alessandra_marchioni.pdf). Acesso em: 30 set. 2022.

GONÇALVES, C. W. P. **A geograficidade do social: uma contribuição para o debate metodológico sobre estudos de conflito e movimentos sociais na América Latina**. Buenos Aires: Programa OSAL. 2003.

SEABRA, M. P. C. S. **O conceito de fronteira: uma abordagem multifacetada**. 2012. 68 f. Trabalho de Investigação Individual (Curso de Estado-Maior Conjunto) – Instituto de Estudos Superiores Militares, Forças Armadas Portuguesas e da Guarda Nacional Republicana, Lisboa, 2012. Disponível em: <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/10023/1/MAJ%20Saldanha%20Seabra.pdf>. Acesso em: 30 set. 2022.

VARGAS, F. A. **Formação das fronteiras latino-americanas**. Brasília: FUNAG, 2017.

# PANTANAL TRANSFRONTEIRIÇO: BREVES CONSIDERAÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Transfrontier Pantanal: Brief Considerations for Sustainable Development

DOI 10.55028/geop.v17i33.17570

Gleicy Denise Vasques Moreira\*

**Resumo:** Este texto traz uma contribuição ao debate sobre a relação desenvolvimento e sustentabilidade, a partir da perspectiva da configuração de norma e território. Destaca-se a geração de danos ao meio ambiente e a possibilidade de geração de novas alternativas ao planejamento de políticas públicas, nesse particular, considerando os pressupostos da ecologia política.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Sustentável, Planejamento Público, Norma e Território, Pantanal Transfronteiriço.

**Abstract:** This paper provides a contribution to the debate about the relationship between development and sustainability, from the perspective of the configuration of norm and territory. It is emphasized of the configuration of damage to the environment and the possibility of generating new alternatives to the planning of public policies, by considering in particular, the assumptions of political ecology.

**Keywords:** Sustainable Development, Public Policy Planning, Norm and Territory, Transfrontier Pantanal.

## Introdução

No processo de desenvolvimento de um país, a sustentabilidade aparece como fundamento para a busca de um sistema de normas que possa abranger todo o território e, também, garantir um efetivo equilíbrio, significativamente representado nas iniciativas e escolhas de políticas públicas, às forças da economia de mercado e garantam adequado desenvolvimento territorial. Com isso, compreende-se que um dos grandes desafios para o Estado brasileiro, em pleno século XXI, é garantir que o planejamento ambiental em suas diferentes esferas, viabilize condições de maior integração entre as suas regiões, especialmente, em suas regiões de fronteira.

O presente trabalho visa apresentar uma contribuição ao debate em torno dos riscos ambientais produzidos

\* Doutora em Desenvolvimento Regional pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Mestre em Agronegócios pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS). Graduada em Ciências Econômicas pela UFMS. Graduada em Direito pela Universidade Católica Dom Bosco (UCDB). Membro do Grupo de Pesquisa Direito, Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável (UFMS). É professora adjunta na UFMS, nos cursos de graduação em Direito, Ciências Econômicas, Ciências Contábeis e Administração e no Programa de Pós-graduação de Mestrado em Estudos Fronteiriços (MEF). e-mail: gleicy.vasques@ufms.br.



pelo desmatamento e os focos de incêndio que ao longo dos anos atingem a região do Pantanal Transfronteiriço. Mais especificamente, o estudo teve como recorte a região do Pantanal transfronteiriço, onde se localiza o bioma Pantanal que abrange os países: Brasil, Bolívia e Paraguai e uma coordenada normativa, que envolve a compreensão da proteção jurídica dada ao território a partir do texto constitucional dos países referenciados e demais normativas, criadas diante da conjuntura de gestão territorial do meio ambiente.

No Brasil, o Pantanal se estende por 150 mil Km<sup>2</sup>. São outros 30 mil Km<sup>2</sup> nas regiões dos países vizinhos Bolívia e Paraguai, daí a denominação Pantanal transfronteiriço. Ainda cabe destacar que é uma região caracterizada por um período de cheias dos rios, entre os meses de novembro a março e que registrou, uma das piores secas dos rios ao longo do ano de 2020, o que resultou em aumento das queimadas e focos de incêndio, consumindo árvores, florestas, animais, ou seja, uma típica cena de degradação ambiental.

O objetivo do estudo é o de analisar as relações que esses países estabelecem em âmbito normativo a partir do texto constitucional ao tratar a temática do meio ambiente e das possíveis normativas celebradas em âmbito cooperativo entre países, como acordos internacionais ou tratados internacionais, que se referem a questão do meio ambiente e a aplicabilidade de tais normativas, com

vistas ao planejamento público e a implementação de ações voltadas a proteção do meio ambiente e prevenção dos riscos ambientais.

Em termos metodológicos, foram utilizadas fontes documentais levantadas por meio da pesquisa normativa em órgãos oficiais, como Constituição Federal, Acordos Celebrados entre os países, além da revisão bibliográfica recente sobre o assunto.

O artigo está estruturado em três tópicos, além desta introdução e das considerações apresentadas ao final: 1) apresenta-se os conceitos de norma e território utilizados no trabalho, enfatizando a relação do espaço geográfico e a problemática ambiental; 2) realiza-se uma breve caracterização da problemática ambiental, com ênfase para as contribuições teóricas no âmbito da ecologia política; 3) desenvolve-se a análise das principais características da região do Pantanal transfronteiriço, em suas coordenadas espacial e normativa, assim como, sua relação com o desenvolvimento sustentável.

## O espaço geográfico enquanto conjunto de sistemas de normas técnicas, normas organizacionais e normas políticas

A distribuição geográfica do capital e a organização espacial que dela resulta passam sempre por uma dialética entre as formas complexas e as formas complementares de uso do capital, tendo em vista que o mesmo não se distribui de forma homogênea em um dado território, quer seja de um país ou de uma região.

Aproximando-se o foco de estudo sobre o desenvolvimento da sociedade capitalista a partir do último quartel do século XX, observa-se um processo de globalização das forças produtivas em que as transformações de ordem técnica e política, têm resultado no aumento exponencial dos fluxos de diferentes naturezas: pessoas, produtos, capitais, informações.

Cabe mencionar, que tal processo pode ser evidenciado pela presença concomitante de três lógicas:

a prevalência das políticas neoliberais, em contraposição ao planejamento estatal; o domínio da acumulação financeira (pública e privada), em detrimento a expansão das trocas e rendas e; o uso intensivo das tecnologias da informação e comunicação, que sustenta a mundialização da produção, dos serviços e do consumo (SANTOS; SILVEIRA, 2004, p. 255).

A esse movimento caracterizado por fluxos, notadamente o de capital, carrega consigo uma crescente dispersão territorial das etapas produtivas, nos levam aos conceitos desenvolvidos por Santos (1996, p. 332), para quem “o território

reúne informações que o vinculam a um contexto técnico e a um conteúdo político, dos quais decorrem um movimento dialético, manifesto em um controle local da técnica de produção e um controle remoto reflexo da parcela política de produção”.

Neste sentido, conforme explica Santos (2005) que o Estado-Nação foi um divisor de águas introduzindo a noção jurídico-política de território, decorrente do conhecimento e da conquista do mundo, desde o Estado Moderno (século XVI) e do Iluminismo (século XVIII) à era da valorização dos recursos naturais (após 1970) e que evolui na dialética do mundo concreto, para a noção pós-moderna de transnacionalização do território.

Assim, a base material da vida em sociedade decorre dessa ocupação territorial que é dada pelo desenvolvimento técnico-científico-informacional, expressão geográfica da globalização, em que se desenvolvem os movimentos: da população, da distribuição da agricultura, da indústria e dos serviços e o arcabouço normativo: a Constituição Federal, a legislação civil, fiscal e financeira, incluída aí a cidadania, com seu alcance que lhe for peculiar.

Com respaldo na contribuição de Silveira (1997), citada por Moreira (2016, p. 32), todo esse processo se materializa por meio da regulação:

**normas técnicas** voltadas ao funcionamento dos objetos técnicos, especializados, é assegurado pela imposição de normas técnicas rígidas visando à fluidez do espaço, visando a homogeneização. Trata-se da predominância de um único sistema técnico nos lugares, antevia M. Santos (1993: 164), uma tendência à unicidade técnica que é a base material da globalização.

**normas organizacionais**, que trazem consigo o caráter de flexibilidade, um conjunto de novas normas de organização que buscam criar um âmbito de fluidez nas relações entre as firmas, destas com os consumidores e com a força de trabalho, sempre mediadas pelos objetos técnicos. A flexibilidade nas formas de contratação da força de trabalho admitiria três níveis, na opinião de J. E. Faria (1995:11), aqueles trabalhadores polivalentes estáveis capazes de uma flexibilidade funcional, a mão-de-obra periférica de baixa qualificação demissível segundo as necessidades da empresa, e por fim, os trabalhadores externos, contratados eventualmente por tarefa.

**normas políticas**, seriam aquelas que envolvem as relações de cooperação e disputa entre o Estado e o Mercado, o que, em outras palavras determinaria o bom funcionamento dos sistemas de engenharia. O Estado coopera, ativamente, nos desígnios da nova forma de organização, uma vez que, como explica B. Becker (1984:21), ele não é um mediador neutro, mas age em favor de grupos dominantes e permite à corporação transnacional se expandir nos países periféricos.

A observação deste aparato normativo mostra o desenvolvimento de um processo de comunicação voltado a atender as exigências do território, o que fortalece uma base de pesquisa científica, o que reforça a especialidade técnica, a

demanda por força de trabalho especializada, o que cria uma relação de troca e cooperação, ou ainda, contradição e exclusão.

Com isso, a fragmentação do processo produtivo, em diferentes localizações geográficas irá requerer a regulação da economia e a regulação do território e irão se consubstanciar por meio de ações normatizadas e de objetos técnicos, inclusive os que recaem sobre o meio natural, trazendo a problemática ambiental, bem como as discussões sobre o desenvolvimento sustentável.

## Considerações sobre o espaço geográfico e a problemática ambiental

De acordo com Santos (2014) as discussões que envolvem a temática da natureza, observadas a partir das contribuições teóricas de Latour (2001), tem relação com a extensiva intervenção humana nos não humanos, intervenção esta explicitamente política.

Ao resgatar historicamente a temática ambiental, observa-se que a mesma, emergiu nos anos 1960 e abriu novos horizontes epistêmicos, tendo em vista que esteve relacionada a um intenso debate político-cultural sobre os limites para a intervenção humana na natureza ao questionar se a ciência está a serviço da vida ou da emancipação humana, conforme promessa iluminista.

Para Porto-Gonçalves (2012, p. 19):

A crise da ciência não só ética, mas de seus próprios fundamentos, pelo menos na sua vertente hegemônica positivista e estrutural-funcionalista, abria espaço para outras matrizes de racionalidade até então desqualificadas pelo eurocentrismo e sua colonialidade que desprezava outras experiências humanas e seus conhecimentos próprios. A questão ambiental coloca em xeque o desdobramento produtivista (tanto na sua vertente liberal como socialista) de um projeto civilizatório de origem europeia que tem na ideia antropocêntrica de dominação da natureza um dos seus pilares.

Nesse sentido, a Conferência de Estocolmo (1972) representou um marco no processo de institucionalização da problemática ambiental, pois em meio a uma crise econômica de escala global (crise do petróleo), que provocou mudanças na economia mundial, como o advento das políticas neoliberais e a emergência do processo de globalização, a questão ambiental ganhou seu espaço, sendo uma das pautas de políticas mais discutidas, conforme comenta Porto-Gonçalves (2012, p. 22):

No debate acerca das mudanças climáticas, a expressão aquecimento global vem ganhando destaque. Desde o campo da geografia, há uma crítica à ênfase dada à escala global, com o que se deixa de lado outras escalas onde as mudanças climáticas têm agentes e processos mais claramente identificáveis. No que tange ao desdobramento da ecologia política, vista sob a perspectiva da América Latina, pode-se dizer que desde a

conferência de Estocolmo, de 1972, até a conferência do Rio de Janeiro, em 1992, emergiram novos protagonistas na arena política mundial, quais sejam os camponeses e os povos indígenas.

Nesse sentido, Porto-Gonçalves (2012, p. 27) compreende que emergiu “a crítica à sociedade do desperdício (consumismo/produtivismo), acompanhada pelo respeito aos povos, países e regiões cujas populações viviam em condições subumanas e não consumiam o mínimo necessário à sua existência”, o que evidenciou que a problemática ambiental, envolve um conceito que permeia a compreensão das relações da sociedade com a natureza e, também desnuda as relações de poder que as envolvem, o que na América Latina, cria dois processos dialéticos um, entre relação natureza e cultura, outro, as relações de poder.

Mais uma vez, conforme ensina Porto-Gonçalves (2012, p. 34):

Assim, o conceito de território deixa de ser pensado como a base física de exercício da soberania do estado, tal como consagrado no direito internacional e sua ciência jurídica e política, e passa a ser visto como o processo de apropriação e controle do espaço geográfico com seus recursos e suas gentes, revelando as tensas relações de poder que lhes são constitutivas.

A relação sociedade-natureza releva, portanto, a questão acerca da reapropriação social da natureza, que para Porto-Gonçalves (2012, p. 45):

Todo esse patrimônio teórico-político forjado no terreno movediço da história (a geografia) recente de nuestra América se fez enfrentando um dos mais violentos processos expropriatórios de que se tem notícia na história da humanidade. Regimes autoritários desenvolvimentistas comandaram nos últimos 40 anos a construção de estradas, barragens, hidrelétricas, linhas de transmissão que, contraditoriamente, produziram populações sem-terra e sem teto, mas nesse bojo e apesar de tudo surgiu uma nova agenda teórico-política que aqui, ainda que sucintamente, explicitamos.

A ecologia política apresenta um campo de discussões para as relações entre a humanidade e a natureza, o que pode conduzir a uma nova compreensão da realidade e das relações sociais, o que poderia resultar na reapropriação social da natureza, como a construção de sociedades sustentáveis, alicerçadas na cultura, sociedade e natureza.

## A problemática ambiental, as normas políticas e o espaço geográfico transfronteiriço

A Constituição da República Federativa do Brasil (CF) já trouxe entre os Princípios Fundamentais que regem a atividade econômica, a defesa do meio ambiente, em seu art. 170, VI, o que para Paulo & Alexandrino (2021) consagra a finalidade de que as atividades econômicas não se legitimam pura e simples-

mente pela necessidade de que sejam produzidas riquezas, ou seja, a atividade econômica que acarretasse destruição insustentável do meio ambiente seira coibida pelo Estado.

Cabe, no entanto, destacar que o meio ambiente é tratado, muito mais detalhadamente, no Título VII da Constituição vigente, como matéria integrante da Ordem Social, especificamente, em seu art. 225, no qual consta: “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

Com isso, destaca-se que para efetivar tal norma, necessário se faz, a observância, em destaque, do §1º, III, do mesmo art. 225:

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:

(...)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção (BRASIL, 1988).

Trata-se da defesa das áreas protegidas, como o Pantanal sul-mato-grossense. Nesse sentido, estamos diante, de um tema transfronteiriço, tendo em vista que, já nos anos de 1990 os governos do Brasil e da Bolívia tentaram regular a matéria, por meio:

- Decreto legislativo nº 91, de 18 de dezembro de 1992 – Aprova o texto do Convênio para Preservação, Conservação, e Fiscalização dos Recursos Naturais nas Áreas de Fronteira, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia, na Cidade de Brasília, em 15 de agosto de 1990 (BRASIL, 1991).
- Decreto no 3.026, de 13 de abril de 1999 – Promulga o Convênio para a Preservação, Conservação e Fiscalização dos Recursos Naturais nas Áreas de Fronteira, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia, em Brasília, em 15 de agosto de 1990 (BRASIL, 1999).

Mais recentemente, a mídia nacional e internacional acompanhou a expansão das queimadas pelo território brasileiro:

José Luis Cartes, da Guyra Paraguay, conta que a recessão econômica causada pela pandemia de Covid-19 conteve parte do avanço do agronegócio na planície alagável. Ao mesmo tempo, secas e queimadas favorecem a pecuária, a abertura de estradas e a eletrificação rural na transição do Pantanal ao Chaco – um bioma sequer reconhecido

no Brasil, onde ocorre no Mato Grosso e no Mato Grosso do Sul. “Vários anos seguidos de forte seca deixaram muito pouca água num ecossistema sujeito a inundações anuais. Isso aumentou a força e a frequência dos incêndios, que até cruzam a fronteira entre os países”, ressalta o biólogo. Em 2020, o fogo que devorou 1/3 do Pantanal brasileiro alcançou regiões do Paraguai e da Bolívia. (BOURSCHEIT, 2022, p.1).

No entanto, tem-se notícia de que o acordo firmado entre Brasil, Bolívia e Paraguai para ampliar a proteção e o desenvolvimento sustentável do Pantanal foi escanteado pelos governos dos três países, em outubro de 2022. A “Declaración para la Conservación, Desarrollo Integral y Sustentable del Pantanal”, assinado no 8º Fórum Mundial das Águas (2018), em Brasília (DF), pelos ministros de Meio Ambiente do Brasil, José Sarney Filho, e da Bolívia, Carlos Ortoño, e de Comércio Exterior do Paraguai, Didier Olmedo, pretendia ampliar a conservação do Pantanal investindo em ciência, reduzindo a poluição, melhorando a gestão das águas e de ambientes naturais.

Neste sentido, destacam-se as inúmeras críticas apontadas pela mídia, sociedade civil organizada, sobre um tema tão caro ao direito ambiental nacional e transfronteiriço:

Políticas transnacionais de conservação e de desenvolvimento precisam reconhecer o grande potencial pantaneiro para um desenvolvimento associado a economias como do turismo e de produtos que preservem os ambientes e culturas naturais, cada vez mais globalmente valorizados, destaca José Cartes, da Guyra. (BOURSCHEIT, 2022, p.1).

Em 2020, o mundo viu o Pantanal, o maior pantanal tropical do mundo, em chamas, “entre janeiro e 18 de outubro de 2020, 27% da área do ecossistema tinha sido alvo de incêndios, inclusive setores dentro de unidades de conservação e terras indígenas, segundo dados do Laboratório de Aplicações de Satélites Ambientais (Lasa), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)”, conforme destacou Pivetta (2020).

Áreas de conservação como o Parque Estadual Encontro das Águas foram devastadas — continha uma das maiores populações de onças-pintadas do mundo.

Os recursos para a proteção ambiental e as ações climáticas foram cortados, especialmente nos últimos dois anos. O orçamento de US\$ 630 milhões do Ministério do Meio Ambiente foi reduzido em cerca de 20% em 2020 e espera cair mais 35% em 2021. O Brasil também não está cumprindo seu compromisso de reduzir as emissões de gases de efeito estufa sob o acordo climático de Paris. (LIBONATI *et al.*, 2020, p. 217).

De acordo com da Silva Junior *et al.* (2020, p. 9),

o Acordo de Paris de 2015 foi o resultado de um esforço mundial para combater o aquecimento global. Entrou em vigor em 2016 e o Brasil se comprometeu com uma meta de reduzir suas emissões de gases de efeito estufa (GEE) para 43% do seu nível de 2005 até 2030.

Tal acordo demonstra a preocupação do país, naquele momento, em melhorar seus indicadores ambientais, frente a ordem internacional. Para complementar a análise sobre o tema em questão, cabem algumas observações a serem acrescentadas, pelo estudo desenvolvido por Moretti e Gonçalves (2020), em que os autores tratam dos desafios da gestão diferenciada na zona de fronteira, onde se encontram áreas protegidas, do Pantanal transfronteiriço.

Os autores observam que no tocante ao arcabouço legislativo voltado aos cuidados com o lado brasileiro, os estados de Mato Grosso e Mato Grosso do Sul seguem os princípios da legislação nacional. Destacam, porém, que os instrumentos financeiros voltados para a gestão, bem como os comitês e conselhos estaduais, possuem suas divergências.

Logo, evidenciamos que as políticas e projetos voltados para a conservação do Pantanal têm como principal desafio chegar a um consenso entre os poderes envolvidos para que os regulamentos legais possam ser cumpridos. (MORETTI; GONÇALVES, 2020, p. 8)

A pesquisa destaca ainda, as diferenças quanto a temática ambiental entre Bolívia, Brasil e Paraguai, por meio da análise das Constituições Federais desses países:

a Bolívia teve ao longo dos anos 19 modificações em sua Constituição Federal, e a última aprovada em 2008, dispõe sobre as áreas protegidas definindo-as como um bem comum, além de determinar que a *gestión compartida* (gestão compartilhada) deve estar presente onde existe a presença de comunidades tradicionais e povos indígenas; em relação ao Brasil a atual Constituição Federal de 1988, dispõe sobre as áreas protegidas como espaços territoriais a serem protegidos, chamando atenção para uma preocupação que antes não era tão evidente; e por fim o Paraguai que vivenciou um período de ditadura, no qual as temáticas voltadas a questão ambiental não eram tão relevantes, e estas foram englobadas a Constituição Federal do país em 1992 de maneira simplória sem ter um artigo específico voltado as áreas protegidas (MORETTI; GONÇALVES, 2020, p. 10).

Nesse sentido, destacam a relação que cada um dos países mantém com a natureza, enquanto na Bolívia, se observa que após períodos de manifestações e as lutas relacionadas à ancestralidade dos povos originários influenciou a constituição e boa parte da legislação ambiental, tratando o homem como parte da natureza, valorizando o viver em comunidade, e englobando a participação social nos cuidados e gerenciamento, o que resgata as contribuições teóricas apresentadas por Leff (2013), no âmbito da ecologia política.

Os autores Moretti e Gonçalves (2020) ao comentarem sobre o Brasil, destacam que aqui tratamos a natureza como um bem comum a todos, porém, cabendo ao poder público gerenciar e determinar seu uso. Para os autores, ao mesmo tempo o que parece uma forma de proteção, reforça a separação sociedade-natureza, o



que ao final, reforça a dialética contraditória na relação área de proteção integral e comunidades tradicionais o que geram muitos conflitos.

Ao fim, sobre o Paraguai, os autores destacam que durante muitos anos, a relação sociedade-natureza não era levada em consideração, pois o que importava era desenvolver atividades produtivas visando o desenvolvimento econômico do país, porém, o Estado aprimorou a política com o enfoque “desenvolvimento e conservação”, o que resultou na criação das áreas silvestres protegidas, no entanto a busca pelo desenvolvimento econômico do país ainda sobrepõe a relação sociedade- natureza.

Esse equilíbrio na estabilidade da aplicação e nos processos de mudança das regras de concessão e operacionalização, por exemplo, requer “uma governança exercida por agências, com autonomia técnica e decisória aos órgãos que as vinculam; a recomendação é que se utilize transparência nas decisões e na prestação de contas à sociedade”, evitando que essa autonomia da regulação possa ser exercida de forma discricionária e se afaste dos interesses da sociedade (RIBAS; GODOY, 2013, p. 5).

Para enfrentar esses desafios é necessário se avançar na coordenação e integração das políticas setoriais no território, assim como entre as políticas federais, estaduais e municipais, assegurando a efetiva participação e controle social.

Ainda mais quando esses desafios se associam ao desenvolvimento sustentável, “já consolidado como interesse geral da humanidade e ligado à solidariedade”, conforme defendido anteriormente (DECARLI; RIBAS, 2019, p. 208-209).

## Considerações finais

O presente trabalho teve como objetivo apresentar uma contribuição ao debate em torno dos riscos ambientais produzidos pelo desmatamento e os focos de incêndio que ao longo dos anos atingem a região do Pantanal transfronteiriço.

De um lado, por meio de uma coordenada espacial, a Região do Pantanal transfronteiriço, onde se localiza o bioma Pantanal que abrange os países: Brasil, Bolívia e Paraguai observou-se que ao longo dos anos, especialmente no ano de 2020, sofreu com o aumento dos focos de incêndio e danos ambientais, inclusive com repercussão internacional.

De outro lado, por meio de uma coordenada normativa, que envolve a compreensão da proteção jurídica dada ao território, observou-se a normatização do Brasil, da Bolívia e do Paraguai.

Nesse sentido, o acordo firmado entre Brasil, Bolívia e Paraguai em 2018, no contexto do 8º Fórum Mundial das Águas, que ocorreu em Brasília (DF), e que pretendia ampliar a proteção e o desenvolvimento sustentável do Pantanal, por meio do investimento em ciência, reduzindo a poluição, melhorando a gestão das águas e de ambientes naturais, foi descartado pelos governos dos três países, em outubro de 2022, o que denota não apenas o risco de retrocesso em termos de indicadores ambientais, como também a fragilidade política em respeito ao cumprimento das normas ambientais, já destacadas nos seus respectivos textos constitucionais.

De acordo com Constituição da República Federativa do Brasil (CF) a defesa do meio ambiente é tratada, como essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e a coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Na Constituição da República da Bolívia, o texto ambiental trata o homem como parte da natureza, valorizando o viver em comunidade, e englobando a participação social nos cuidados e gerenciamento, o que resgata as contribuições teóricas apresentadas por Leff, no âmbito da ecologia política.

No que tange ao país fronteiriço Paraguai, desenvolveu por muito tempo, em sua legislação, uma relação sociedade-natureza não era levada em consideração, pois o que importava era desenvolver atividades produtivas visando o desenvolvimento econômico do país, no entanto, recentemente houve um aprimoramento no sistema normativo com uma política com o enfoque “desenvolvimento e conservação”, o que resultou na criação das áreas silvestres protegidas, no entanto a busca pelo desenvolvimento econômico do país ainda sobrepõe a relação sociedade-natureza.

Assim, pode-se observar que no âmbito constitucional, cada um dos países analisados defende em termos normativos o meio ambiente e a sua conservação. Porém, mostra-se inegável, que o esforço normativo se torna infrutífero diante da ausência do comprometimento político, a cargo do executivo de cada um desses países, no sentido de implementar políticas públicas preventivas, o que destaca o investimento financeiro e tecnológico na gestão do meio ambiente.

Além disso, a existência de um acordo de cooperação entre os referidos países reforça a importância da gestão compartilhada na gestão de políticas públicas transfronteiriças, o que resultaria na implementação de ações voltadas a proteção do meio ambiente e prevenção dos riscos ambientais.

## Referências

- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.
- BRASIL. **Decreto n. 3.026, de 13 de abril de 1999**. Promulga o Convênio para a Preservação, Conservação e Fiscalização dos Recursos Naturais nas Áreas de Fronteira, celebrado entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República da Bolívia, em Brasília, em 15 de agosto de 1990. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D3026.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3026.htm). Acesso em: 06 dez. 2022.
- BRASIL. **Decreto Legislativo n. 226, de 1991**. Aprova os textos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, ambos aprovados, junto com o Protocolo Facultativo relativo a esse último pacto, na XXI Sessão (1966) da Assembleia-Geral das Nações Unidas. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decleg/1991/decretolegislativo-226-12-dezembro-1991-358251-publicacaooriginal-1-pl.html>. Acesso em: 06 dez. 2022.
- BOURSCHEIT, A. Brasil, Bolívia e Paraguai silenciam sobre acordo para proteção do Pantanal. Agronegócio e mineração também ameaçam regiões naturais nos países vizinhos, mesmo com uma maior área oficialmente protegida no bioma. **O Eco**, 21 out. 2022. Disponível em: <https://oeco.org.br/reportagens/brasil-bolivia-e-paraguai-silenciam-sobre-acordo-para-protacao-do-pantanal/>. Acesso em: 30 out. 2022.
- DECARLI, G.; RIBAS, L. M. Adoção de instrumentos de estímulo ao uso de fontes alternativas de energia como política pública voltada ao desenvolvimento sustentável brasileiro. In: VASCONCELOS, A. (Org.) **Direito e sociedade**. Ponta Grossa: Atena Editora, 2019. p. 206-220.
- LEFF, E. Ecologia Política: uma perspectiva latino-americana. **Desenvolvimento e meio ambiente**, Curitiba, v. 27, p. 11-20, jan/jun. 2013. Disponível em: <http://ojs.c3sl.ufpr.br/ojs2/index.php/made/article/view/32510>. Acesso em: 01 dez. 2022.
- LIBONATI, R.; DA CAMARA, C. C.; PERES, L. F.; DE CARVALHO, L. A. S.; GARCIA, L. C. Rescue Brazil's burning Pantanal wetlands. **Nature**, v. 588, p. 217-219, 10 dec. 2020.
- MOREIRA, G. D. V. **Divisão territorial do trabalho nas regiões carboníferas do Rio Grande do Sul**: dinâmicas diferenciais e usos do território. 2016. 148 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz do Sul, 2016.
- MORETTI, E. C.; GONÇALVES, K. B. Pantanal Transfronteiriço (Bolívia-Brasil- Paraguai) e as áreas protegidas: desafios da gestão diferenciada na zona de fronteira. **Confins**, v. 47, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.4000/confins.32597>. Acesso em: 30 out. 2022.
- PAULO, V.; ALEXANDRINO, M. **Direito constitucional**. São Paulo: Método, 2021.
- PIVETTA, M. O Pantanal pede água. **Pesquisa FAPESP**, ed. 297, nov. 2020. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/o-pantanal-pede-agua/>. Acesso em: 02 dez. 2022.
- PORTAL World Wildlife Fund. **WWF BRASIL**. Declaración para la Conservación, Desarrollo Integral y Sustentable del Pantanal. Disponível em: [https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/pantanal\\_declaration\\_signed\\_march\\_2018.pdf](https://wwfint.awsassets.panda.org/downloads/pantanal_declaration_signed_march_2018.pdf). Acesso em: 06 dez. 2022.
- PORTO-GONÇALVES, C. W. A Ecologia política na América Latina: reapropriação social da natureza e reinvenção dos territórios. **Revista Interdisciplinar INTERthesis**, Florianópolis, v. 9, n. 1, p. 16-50, jan./jul. 2012.
- RIBAS L. M.; GODOY, Z. A. L. Governança regulatória: cooperação e parcerias para o desenvolvimento sustentável. In: POMPEU, Gina Vidal Marcílio; PINTO, Felipe Chiarello de Souza; CLARK, Giovanni (Coords.). **Direito e Economia** [Recurso eletrônico on-line]. Florianópolis: FUNJAB, p. 220-248, 2013. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/publicacao/uninove/livro.php?gt=82>. Acesso em: 05 dez. 2022.

SANTOS, G. D. V. M. Breves considerações sobre a problemática ambiental e o uso do carvão mineral na matriz energética brasileira. **Revista Grifos**, v. 23, p. 15, 2014.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**. São Paulo: Hucitec, 1996.

SANTOS, M. O retorno do território. **OSAL: Observatório Social de América Latina**, Buenos Aires, A. 6, n. 16, p. 255-261, jun. 2005.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil – território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Ed. Record, 2004.

SILVA JUNIOR, C. A.; TEODORO, P. E.; DELGADO, R. C.; TEODORO, L. P. R.; LIMA, M.; PANTALEÃO, A. A.; BAIO, F. H. R.; AZEVEDO, G. B.; AZEVEDO, G. T. O. S.; CAPRISTO-SILVA, G. F.; ARVOR, D.; FACCO, C. U. Focos persistentes de incêndio em todos os biomas minam o Acordo de Paris no Brasil. **Scientific Reports**, v. 10, n. 16246, p. 1-14, 2020.

SILVEIRA, M. L. Concretude territorial, regulação e densidade normativa. **Experimental**, n. 2, p. 35-35, mar. 1997.

SILVEIRA, M. L. Región y división territorial del trabajo: desafíos en el período de la globalización. **Investigación y desarrollo**, Barranquilla, Colombia. v. 17, n. 2, p. 434-455, dic. 2009.

**Editorial**

**Dossiê: Jurisdição em Fronteiras**

**Apresentação do Dossiê Temático Jurisdição em Fronteiras**

*Luiza Vieira Sá de Figueiredo*

**Complexidade da Fronteira: argumentos provisórios**

*Tito Carlos Machado de Oliveira*

**A Efetivação dos Direitos Humanos dos Migrantes LGBTQIAP+: critérios para avaliação de credibilidade e reconhecimento da condição de refugiado baseados na orientação sexual e/ou identidade de gênero no estado brasileiro**

*Layla de Oliveira Lima Linhares*

*Thiago Oliveira Moreira*

*Érica Verícia Canuto de Oliveira Veras*

**Direito Sistêmico e Mercosul: novas possibilidades de soluções de controvérsias nas relações internacionais**

*Jamile Gonçalves Serra Azul*

*Lídia Maria Ribas*

**Jurisdição em Fronteira: o poder judiciário estadual na fronteira Brasil-Bolívia em Mato Grosso do Sul**

*Joyce Sehaber Germendorff*

*Luiza Vieira Sá de Figueiredo*

**As Fronteiras, os Crimes e o Sistema Prisional**

*Lourenço Migliorini Fonseca Ribeiro*

**O Princípio da Unidade Familiar como Limite à Extradicação Passiva**

*João Luis Macedo Silva Cardoso*

*Thiago Oliveira Moreira*

**A Cooperação Internacional Através do Acordo de Concessão ao Estudo, Trabalho e Residência: o perfil dos solicitantes do documento especial de fronteiriço na fronteira Corumbá**

*Vanessa Valadão Gourêa Gomes da Silva*

*Lucilene Machado Garcia Arf*

**A Terceira Margem e os Maxakali: sobre cidadania, democracia e acesso à justiça em fronteiras simbólicas**

*Matheus Moura Matias Miranda*

**Fronteira Brasil-Paraguai: os desafios da utilização do Rio Paraguai como limite natural**

*Aguinaldo Silva*

*Camilo Henrique Silva*

**Pantanal Transfronteiriço: breves considerações para o desenvolvimento sustentável**

*Gleicy Denise Vasques Moreira*