

A proteção dos vulneráveis em regiões de fronteira sob o fundamento da igualdade e não discriminação: análise sob a perspectiva da jurisprudência da corte interamericana de direitos humanos e dos tribunais pátrios superiores

La protección de las personas vulnerables en las regiones fronterizas sobre la base de los principios de igualdad y no discriminación: un análisis desde la perspectiva de la jurisprudencia de la corte interamericana de derechos humanos y de los tribunales nacionales superiores

Raquel Biscola

Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS)

Luiza Vieira Sá de Figueiredo

Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados (ENFAM/DF)

Recebido em: 24/09/2025; aceito em: 17/06/2026

Resumo

Os princípios da igualdade e da não discriminação são afetos à própria dignidade da pessoa humana, razão pela qual partiu-se de tais julgados, proferidos por Cançado Trindade na Corte IDH, para abordar-se questão dos residentes fronteiriços e dos migrantes indocumentados, a fim de averiguar-se a aplicação dos princípios da igualdade e da não discriminação no contexto de globalização e da peculiaridade regional da região de fronteira. Buscou-se evidenciar a necessidade de proteção internacional das minorias e de grupos vulneráveis, com destaque para migrantes indocumentados e residentes fronteiriços. A metodologia utilizada foi a dedutiva, com fontes documentais e bibliográficas. Defendeu-se a vulnerabilidade do residente fronteiriço e a vulnerabilidade do migrante indocumentado, cujo conceito de vulnerabilidade já foi reconhecido pela doutrina do Direito Internacional dos Direitos Humanos e pela Corte IDH. Procurou-se demonstrar a distinção entre a noção de território e territorialidades que se sobrepõem, bem como da flexibilidade e porosidade da fronteira, das práticas sociais, econômicas e culturais que permeiam os territórios localizados em área fronteiriça e como eles se relacionam com a noção de globalização. Abordou-se, ainda, a posição da Corte IDH sobre competência e igualdade.

Palavras-chave: igualdade; não discriminação; cançado trindade; residentes fronteiriços; migrantes indocumentados.

Resumen

Los principios de igualdad y no discriminación son inherentes a la dignidad misma de la persona humana. Por lo tanto, este estudio, basado en las sentencias de Cançado Trindade en la Corte Interamericana de Derechos Humanos, aborda la problemática de los residentes fronterizos y los migrantes indocumentados, con el objetivo de examinar la aplicación de estos principios en el contexto de la globalización y de las características regionales únicas de las zonas fronterizas. Busca resaltar la necesidad de protección internacional para las minorías y los grupos vulnerables, en particular los migrantes indocumentados y los residentes fronterizos. La metodología empleada fue la deductiva, utilizando fuentes documentales y bibliográficas. Se argumenta la vulnerabilidad de los residentes fronterizos y de los migrantes indocumentados, un concepto ya reconocido por la doctrina del Derecho Internacional de los Derechos Humanos y de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Este estudio buscó demostrar la distinción entre la noción de territorio y las territorialidades superpuestas, así como la flexibilidad y porosidad de las fronteras, las prácticas sociales, económicas y culturales que impregnan los territorios ubicados en zonas fronterizas y su relación con la noción de globalización. También se abordó la posición de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre jurisdicción e igualdad.

Palabras-clave: igualdad; no discriminación; cançado trindade; residentes fronterizos; inmigrantes indocumentados.

1 INTRODUÇÃO

Dentre os julgados proferidos por Cançado Trindade na Corte IDH, têm destaque os que tratam da igualdade e da não discriminação, princípios afetos à própria dignidade da pessoa humana. Partindo-se de tais julgados, abordou-se a questão dos residentes fronteiriços e dos migrantes indocumentados a fim de averiguar-se a aplicação dos princípios da igualdade e da não discriminação no contexto de globalização e da peculiaridade regional da região de fronteira. Buscou-se, com o presente estudo, evidenciar-se a necessidade de proteção internacional das minorias e de grupos vulneráveis, com destaque para migrantes indocumentados e residentes fronteiriços.

Em relação à metodologia utilizada, em função da proposta da obra coletiva, o presente artigo valeu-se de fonte documental e bibliográfica, ao analisar julgados de Cançado Trindade proferidos na Corte e em obras que reuniram coletâneas de seus julgamentos. Foram feitas pesquisas diretamente na jurisprudência da Corte IDH e, a partir delas, foram feitos recortes temáticos direcionados aos grupos vulneráveis e, face à abrangência do tema, novo recorte especificamente relacionado ao reconhecimento da proteção internacional de minorias e de grupos em vulnerabilidade. Realizou-se também pesquisa nos tribunais superiores nacionais, a fim de perquirir-se a concretização da proteção internacional de minorias e grupos vulneráveis no direito doméstico, identificando-se alguns grupos já reconhecidos vulneráveis pela jurisprudência brasileira. A metodologia utilizada foi a dedutiva, através de pesquisas documentais e bibliográficas sobre o tema.

Como problema de pesquisa, tem-se: são os direitos à igualdade e à não discriminação dos residentes fronteiriços e dos migrantes indocumentados na região de fronteira observados?

Conforme observado por Cançado Trindade (2014), a consciência humana despertou para as necessidades especiais de proteção dos vulneráveis e até mesmo indefesos desde a Conferência Mundial de Viena, mas ainda resta um longo caminho a ser percorrido. No presente trabalho, defende-se a vulnerabilidade do residente fronteiriço, vez que ao se locomover ao país vizinho enfrenta discriminações de diversas ordens. Aborda-se, ademais, a vulnerabilidade do migrante indocumentado, na medida em que o documento é geralmente a via de acesso aos direitos reconhecidos pelo ordenamento jurídico e também a serviços públicos essenciais.

Para compreender as relações que se estabelecem em área de fronteira, primeiramente é necessário compreender a distinção entre a noção de território e territorialidades que se sobrepõem, bem como da flexibilidade e porosidade da fronteira, das práticas sociais, econômicas e culturais que permeiam os territórios localizados em área fronteiriça (Costa, 2009) e como eles se relacionam com a noção de globalização. Esse é o primeiro tópico do presente trabalho.

Em seguida, aborda-se o conceito de igualdade, não discriminação e grupos vulneráveis, relacionando-os à necessidade de proteção pelos direitos humanos e como o Direito deve ser capaz de efetivamente regular as relações humanas, conforme as suas necessidades. Abordou-se, ainda, a posição da Corte IDH sobre competência e igualdade.

Na sequência, o recorte é para os residentes fronteiriços e os migrantes indocumentados, com enfoque para migração pendular em fronteira e como essas categorias se inserem no conceito de vulnerabilidade já reconhecido pela doutrina do Direito Internacional dos Direitos Humanos e pela Corte IDH.

O último tópico antes das considerações finais ficou reservado à pesquisa de jurisprudência da Corte IDH e dos Tribunais pátrios superiores acerca do reconhecimento da necessidade de

proteção especial para grupos vulneráveis, de vulnerabilidades já reconhecidas pela jurisprudência e, especificamente, se migrantes indocumentados são considerados como grupo vulnerável.

2 TERRITÓRIO, TERRITORIALIDADE, FRONTEIRA E GLOBALIZAÇÃO

O território é “um espaço delimitado por e a partir de relações de poder, cujas materialidades são reflexos das imaterialidades e das ações territoriais dos agentes e atores do espaço.” Nesse contexto, o território “pressupõe um espaço físico dotado de recursos naturais e materiais delimitado política ou culturalmente” e é normatizado “em função das tensões dos seus atores e entre estes e os agentes de sua produção”, tais como os Estados e as instituições, por exemplo. Contudo, “não é possível ver o território. As ações, o jogo de forças, as lutas, os fluxos, as ideologias, as normas que compõem o território não podem ser vistas, mas sentidas, seguidas, respeitadas.” O território tem “um forte traço de imaterialidade, tanto que não é preciso que sua regulamentação seja materializada em formato de lei para que seja respeitada, obedecida pelos seus componentes.” O território é resultado das ações humanas – sociais, culturais, mas fundamentalmente políticas – sobre um receptáculo físico que se modifica e é modificado pela sociedade. O território é controlado e tem um limite não necessariamente perene (Costa, 2009).

A territorialidade é uma forma de uso do território. Raffestin (1993) o define como “um conjunto de relações que se originam num sistema tridimensional sociedade-espaço-tempo” para atingir a maior autonomia possível compatível com os recursos do sistema. Para Costa (2009), “a territorialidade é uma ação (de um grupo, uma organização, um Estado) sobre determinado espaço geográfico, impondo suas vontades”. Saquet (2007) enuncia que são estratégias utilizadas para controlar recursos, relações e pessoas. Nesse contexto, a noção de territorialidade é composta por três elementos: a definição de área, as redes de comunicação e relações de poder, externadas por uma forma de controle social. Para Costa (2009), a territorialidade é uma condição dinâmica, na medida em que os elementos que a compõem estão sujeitos a mudança, premidos por vários fatores. Destarte, o território é o resultado das ações dos seus atores endógenos em confronto com as territorialidades exógenas, bem como com aquelas que o atravessam. Costa (2009) aponta que “não é necessário domínio físico do território, mas sua submissão” e que, em razão disso, “territorialidades atravessam outros territórios provocando distúrbios de variadas grandezas.”

Esses conceitos, quando trazidos para uma região de fronteira, permitem compreender melhor a realidade local. As fronteiras são formadas por franjas territoriais de países diferentes, articuladas em uma contiguidade territorial, controlada e confrontada por diferentes territorialidades. Constituem-se em um espaço geográfico composto por mais de um território nacional (Costa, 2013). Entretanto, “diferentemente dos territórios, a fronteira é uma área geográfica com limites imprecisos, é variável e dinâmica, que ora retrai, ora expande, conforme os jogos territoriais de poder” (Costa, 2011). O limite internacional não é a fronteira. A linha fronteira é “uma forma simbólica de indicar a posse de um dado território na superfície terrestre, seus limites, não sendo tangível nem observável, a não ser pelos marcos divisórios, existem, limitando o espaço onde o Estado exerce sua soberania” (Costa, 2009). Em síntese, “o limite é uma linha, portanto, não habitada, enquanto a fronteira ocupa uma franja, constituindo uma área, uma zona” (Costa, 2009) fisicamente habitada e composta por territorialidades que a tornam particular em cada região do país.

Nesse sentido, “a fronteira brasileira representa uma extensão territorial de aproximadamente 15.720 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 do território nacional, conforme legislação brasileira), corresponde a aproximadamente 27% do território nacional e reúne 588 Municípios, totalizando cerca de 10 milhões de habitantes” (Figueiredo, 2013).

De acordo com Souza (2009), o cotidiano da fronteira é influenciado pela mobilidade constante da população. O encontro ou, ainda, o confronto de territórios na fronteira “não inibe os fluxos para um e outro lado. A mobilidade humana acena para escolhas territoriais que tragam algum tipo de benefício ao indivíduo ou ao seu grupo” (Costa; Sabatel, 2014). Essas escolhas territoriais, em região de fronteira, permitem compreender uma identidade e uma complementaridade nessas regiões. A identidade é a condição fronteira, caracterizada pela proximidade geográfica do limite internacional, independente do lado, ou seja, aplicável para os residentes em ambas as franjas. A complementaridade, que decorre de certa forma dessa identidade, significa compreender que naturalmente os fronteiriços vão buscar usufruir do que cada lado tem de melhor a oferecer, ou seja, “nas fronteiras as mobilidades humanas frequentemente avançam para além dos limites (internacionais), produzindo territorialidades que afetam a lógica local”, na medida em que “as políticas públicas são aplicadas apenas dentro dos limites da jurisdição” (Costa; Sabatel, 2014).

Contudo, Costa sinaliza que a fronteira não é necessariamente um problema, mas, não raro, “tratada como problema por aqueles que não entendem ou não desejam entender suas dinâmicas” (Costa; Sabatel, 2014). O autor aponta que a visão negativa que ainda se tem das fronteiras é herança de um momento histórico¹ quando a fronteira “era vista como um lugar privilegiado para as práticas de contravenções, de contrabando, para a fuga de um lado para o outro pelos crimes praticados numa localidade” (Costa, 2009).

Nogueira (2005) reconhece três maneiras de se ver a fronteira:

A fronteira controlada: vista pelo Estado e alimentada pelo controle de quem entra e sai, pela vigilância civil e militar do território. A fronteira percebida: própria da sociedade do interior, bastante motivada pela ideologia do Estado-Nação, de como ele percebe a fronteira. A fronteira vivida: com significado para a sociedade que está na fronteira. [...] “Significa captar a compreensão e o relacionamento que os habitantes deste lugar possuem com o mesmo. Incorporando esta condição particular ao seu cotidiano, vivenciando a condição fronteira nos seus mais variados aspectos – lazer, trabalho, contravenção, consumo, defesa, disputa, [...]”.

No espaço fronteiro, em razão das várias territorialidades que se cruzam, bem como devido às assimetrias estruturais e conjunturais, “o outro lado pode se transformar em um lugar estratégico para o intercâmbio, obtenção/aplicação de recursos e fonte de riquezas”, na medida em que a fronteira não é vista como limite por seus moradores (Figueiredo, 2013). A fronteira vivida se caracteriza pelo contato e aproximação, abrindo oportunidades e possibilidades que contribuem para o dinamismo do território, ao mesmo tempo em que são (re)construídas pelas tensões internas e pressões externas ao território. Nesse sentido, as fronteiras passaram a ser consideradas zonas estratégicas pela proximidade, pelo contato geográfico (Costa; Sabatel, 2014).

Figueiredo (2011) discorre acerca do Direito que “surge da necessidade de regulamentação de realidades específicas e ganha força normativa com a chancela do Estado, através dos mecanismos legais existentes e previstos no ordenamento jurídico” (Figueiredo, 2013). Prossegue

¹ A “Guerra Fria” (1945-1989), marcada pelas disputas ideológicas e por controle de territórios entre Estados Unidos e a extinta União Soviética.

sustentando que, apesar de ter existência própria e autônoma enquanto ciência humana, o Direito “não pode se distanciar de sua essência, que é regular a conduta humana para viabilizar a coexistência harmônica entre os povos”, ou seja, “o Direito deve ser capaz de efetivamente regular as relações humanas, conforme as suas necessidades”.

Nos tempos atuais, com o advento da globalização e da sociedade da informação, o Direito tenta acompanhar a velocidade das relações sociais, em especial nos ordenamentos de origem romano-germânica, como no Brasil, em que a lei em sentido formal dá a tônica da segurança jurídica (Figueiredo, 2013). Essa questão se torna mais complexa em regiões de fronteira, na medida em que são locais onde as escalas territoriais se confundem, porquanto “existe uma passagem brusca do local para o internacional. Além disso, e também por isso, confluem para essas áreas interesses e ações diversas que tornam os espaços de fronteira com marcante complexidade” (Costa; Sabatel, 2014).

Vale ressaltar a forma com que a globalização repercute nos direitos humanos e em seu sistema de garantias, em especial, no que tange aos direitos de primeira geração, no direito genérico à igualdade. Em relação aos direitos de segunda geração, pode ser citado, dentre outros, o direito ao trabalho e entre os de terceira geração, o direito ao desenvolvimento, à autodeterminação dos povos e os direitos humanos dos vulneráveis (Torrado, 2000). Os complexos processos que abrangem a globalização produzem mudanças estruturais tão profundas e velozes que induzem uma transformação radical dos contextos macropolíticos e sociais, os quais moldam e condicionam a ação social e a experiência humana em todo o mundo.

No âmbito jurídico-político, pode ser destacada, por sua relevância, a perda do Estado-nação. Se a globalização produz tantas mudanças, o que dizer das mudanças verificadas em regiões que, por si só, já são heterogêneas, tais quais as fronteiras terrestres? A revolução verificada em tantos campos pelos processos de globalização precisa ser reproduzida também radicalmente na teoria e na prática dos direitos humanos, em especial em relação ao sistema de garantias, que demanda novos planejamentos teóricos e soluções práticas (Torrado, 2000).

Os limites imprecisos, a condição variável e dinâmica da fronteira, que ora retrai, ora expande, conforme os jogos territoriais de poder, como exposto alhures, aliada ao fato de a fronteira abranger diferentes jurisdições, dificultam as ações de cooperação interinstitucional (Costa *et al.*, 2011). Dessa forma, é importante relatar o fenômeno em termos teóricos, a fim de buscar soluções e melhorias em termos práticos para os direitos humanos daqueles afetados pela globalização em regiões de fronteira.

Para Santos (1997), nas condições do mundo ocidental não existe globalização genuína, vez que o que se denomina de globalização é sempre a globalização bem sucedida de determinado localismo, com o que não haveria condição global para a qual não seja possível encontrar uma raiz local, uma imersão cultural específica. A globalização pressupõe a localização e o motivo pelo qual prevaleceu o termo globalização ao invés de localização é porque o discurso científico hegemônico tende a privilegiar a história do mundo na versão dos vencedores, de modo que o próprio termo globalização refletiria uma versão parcial e tendenciosa. A riqueza local e cultural deve ser preservada, exatamente o contrário do que costuma ser observado, em que a abrangência global é obtida à custa da legitimidade local.

Os direitos humanos teriam de ser reconcebidos como multiculturais a fim de que possam funcionar como forma de globalização contra-hegemônica. O multiculturalismo seria pré-condição para uma relação equilibrada entre a competência global e a legitimidade local. Deve-se partir da premissa de que todas as culturas são incompletas e problemáticas nas suas

concepções de dignidade humana, incompletude que provém da própria existência de uma pluralidade de culturas, já que se cada cultura fosse tão completa, existiria apenas uma. Nesse sentido, a incompletude é mais perceptível do exterior, a partir da perspectiva de outra cultura, e aumentar ao máximo a consciência acerca da incompletude cultural é uma das tarefas cruciais para a construção de uma concepção multicultural de direitos humanos (Santos, 1997).

Em um diálogo intercultural, a troca não é apenas entre diferentes saberes, mas entre diferentes culturas, entre universos de sentido diferentes. No contexto dos direitos humanos e da dignidade humana, a mobilização de apoio social para as possibilidades e exigências emancipatórias que eles contêm só será concretizável conforme tais possibilidades e exigências forem apropriadas e absorvidas pelo contexto cultural local, através de um diálogo intercultural e de uma hermenêutica diatópica, consistente na noção de que a incompletude de uma cultura não é visível do interior dessa cultura (Santos, 1997).

O objetivo da hermenêutica diatópica não é atingir a completude, que seria impossível, mas ampliar ao máximo a consciência de incompletude mútua através de um diálogo que se desenvolve com base nas duas culturas. Cabe-lhe transformar os direitos humanos em uma política cosmopolita que ligue em rede línguas nativas, para torná-las mutuamente inteligíveis e traduzíveis. O importante é não reduzir o realismo ao que existe, sob pena de restringir-se a justificar o que existe, por mais injusto ou opressivo que seja (Santos, 1997).

3 DIREITOS HUMANOS, GRUPOS VULNERÁVEIS E A POSIÇÃO DA CORTE IDH SOBRE COMPETÊNCIA E IGUALDADE

Muitos avanços na proteção internacional dos direitos humanos foram constatados no período que antecedeu a Conferência Mundial de Viena e inclusive após sua realização. Assim como os direitos humanos estão em constante evolução, no processo denominado por *dinamogenesis* dos direitos humanos (Rocasolano; Silveira, 2010), suas violações não apenas permanecem as já identificadas como também têm sido verificadas outras, o que exige o monitoramento contínuo dos direitos humanos em todos os países. Nesse sentido, Cançado Trindade apontou que mesmo as fontes de violações dos direitos humanos têm se diversificado, tanto que os esforços envidados ao monitoramento contínuo da situação dos direitos humanos no mundo representam a demonstração, em termos processuais, do reconhecimento obtido na Conferência Mundial de Viena acerca da legitimidade da preocupação da comunidade internacional com as violações verificadas (Cançado Trindade, 2014).

Conforme precisamente ponderado por Santos, “temos o direito a ser iguais quando a diferença nos inferioriza; temos o direito a ser diferentes quando a igualdade nos descaracteriza” (Santos, 2003). Nos termos observados por Cançado Trindade (2006), o princípio fundamental da igualdade e da não discriminação é um dos pilares básicos da proteção internacional dos direitos humanos. Paradoxalmente, apesar dos avanços na ciência e na tecnologia, esses mesmos avanços têm aumentado a desigualdade entre os seres humanos, circunstância já observada por Cançado Trindade em 2014 e recentemente também apontada por Harari (2018), de forma a agravar o abismo social, tendência que pode ser ainda mais concretizada com a chegada da inteligência artificial, o acesso da classe mais abastada a tratamentos e recursos médicos e o caos do sistema público de saúde já identificado.

O Direito Internacional dos Direitos Humanos tem se deparado com várias e sucessivas formas de discriminação, sendo a vedação a esta perfeitamente vigente (Cançado Trindade, 2014).

Nesse sentido, a consolidação que tem sido verificada dos sistemas de proteção internacional dos direitos humanos é reflexo da crescente conscientização a respeito do princípio da dignidade humana, de modo a contribuir para a prevalência do princípio da igualdade e da não discriminação.

Inicialmente, igualdade e não discriminação eram invocadas em face dos Estados, já que as obrigações destes eram as mais monitoradas, por serem eles criados para a realização do bem comum. Os conceitos de igualdade e não discriminação passaram a ser invocados em relação a indivíduos e a grupos de indivíduos em situação de vulnerabilidade, nas mais variadas circunstâncias, até que a Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948) dispôs expressamente que todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos (Cançado Trindade, 2014), o que, por si só, afastaria quaisquer argumentos a favor da discriminação racial, de sexo e etnia. Também a Carta das Nações Unidas de 1945 reconheceu a determinação dos povos das Nações Unidas em reafirmar a fé na igualdade dos direitos dos homens e mulheres e das nações, grandes e pequenas.

Como a igualdade formal nem sempre coincide com a material, as dificuldades em implementá-las são tão diversas quanto a natureza da discriminação. Para enfrentar esse cenário, é crescente a importância dos órgãos de supervisão aos tratados de direitos humanos, a fim de identificar, nos inúmeros tratados existentes sobre direitos humanos, seu denominador comum e fomentar sua harmonização. Mais recentemente, têm sido objeto da aplicação do princípio da igualdade e da não discriminação os desafios da condição das pessoas afetadas pelo empobrecimento, das vítimas de conflitos internos e dos migrantes indocumentados (Cançado Trindade, 2014), além dos refugiados ambientais (em tal conceito incluídas as vítimas de conflitos bélicos).

Outra questão que impende ser trazida é que, diversamente do contexto anterior, quando os direitos humanos começaram a ser estudados, no sentido de resistência contra o Estado, de forma vertical, atualmente é reconhecida também a eficácia horizontal dos direitos humanos, na relação entre particulares. Nesse sentido também é importante destacar o princípio da igualdade e da não discriminação em relação ao seu semelhante no ambiente fronteiriço, seja qual for sua nacionalidade.

Pode-se definir discriminação como uma distinção arbitrária ou sem justificação alguma, cuja vedação impõe-se em relação ao exercício de todos os direitos inerentes à pessoa humana, por ser esta protegida pelo princípio fundamental da igualdade e não discriminação (Cançado Trindade, 2014). Para Sandel (2020), estes são tempos perigosos para a democracia, face ao aumento da xenofobia. Aponta ainda o autor que a versão de globalização favorável ao mercado trouxe uma crescente desigualdade (visto que a era da globalização distribuiu suas recompensas de forma desigual) e desvalorizou identidades, sendo necessário reconhecer-se que algumas queixas relatadas por imigrantes e eleitores da classe trabalhadora e da classe média não são apenas econômicas, mas também morais e culturais, relacionadas à estima social.

Conforme apontado por Bragato (2022), “a vulnerabilidade e o estigma que marcam a existência da imensa maioria dos seres humanos decorrem justamente da sua pertença àqueles grupos cujas identidades não formam parte do padrão dominante ditado pelo discurso racional-individualista”. Na fase contemporânea dos direitos humanos, estes são reconhecidos a todos os seres humanos, não porque sejam concretamente iguais, mas porque devem, em suas diferenças, ser tratados com a mesma consideração e respeito no que tange ao acesso a bens básicos para uma vida digna. Nisso consiste a universalidade dos direitos humanos, à qual se soma sua internacionalização. É, porém, perceptível a forte relação entre as violações

sistemáticas de direitos humanos e o estigma e a condição de subordinação das vítimas das violações perpetradas. Nesse sentido, a igualdade é um fim a ser buscado, e não uma conquista já alcançada. Complementa Bragato defendendo que, na cultura contemporânea dos direitos humanos, “deve ser perfeitamente possível que alguém veja o outro como diferente e ainda assim respeite seus direitos básicos e não o viole por isso” (Bragato, 2022).

Tais considerações evidenciam a importância de aplicar-se os direitos humanos aos grupos vulneráveis, por serem os que deles mais necessitam. Em sentido amplo, pode-se dizer que são grupos vulneráveis “pessoas ligadas por características físicas, sociais, econômicas, culturais ou identitárias que demandam uma especial proteção em termos de direitos humanos” (Chiaretti; Figueiredo, 2020). Essas coletividades possuem em comum as seguintes características: a) desnecessidade de que seus componentes sejam nacionais ou cidadãos do Estado em que se encontram; b) o fato de que são grupos não-dominantes; e c) a incidência de uma vulnerabilidade (Rios, 2022). É o caso, por exemplo, de minorias étnicas, religiosas ou linguísticas, povos indígenas, quilombolas, populações ribeirinhas. Essas coletividades, além dos residentes fronteiriços e dos migrantes indocumentados, estão presentes em regiões de fronteira e nos espaços fronteiriços da atualidade e, como veremos no próximo tópico, apesar de unidos por uma identidade fronteiriça, uma noção de pertencimento à fronteira, como dito alhures, isso não os deixa a salvo de serem alvos de preconceito e discriminação.

O termo preconceito é bastante corrente nos campos da psicologia e das ciências sociais, sendo o vocábulo discriminação mais difundido no meio jurídico. A Corte IDH diferencia entre distinções e discriminações (Opinião Consultiva 18/03), referindo-se a primeira ao admissível, por ser razoável, proporcional e objetivo, e a segunda ao inadmissível, por violar os direitos humanos. Ademais, a Corte não apenas permite, mas exige que sejam adotadas medidas em prol de grupos discriminados. Nesse sentido, prevê o dever especial dos Estados em adotar medidas específicas para enfrentar situações discriminatórias em sua sociedade, de forma não apenas a evitar ações mas também omissões, sob pena de serem responsabilizados internacionalmente (Rios, 2022).

Pode-se dividir o fenômeno discriminatório, ainda, de acordo com o direito internacional dos direitos humanos, conforme suas manifestações sejam estrutural, sistêmica ou institucional. O Comentário Geral n. 20, do Comitê sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais define como sistêmica a discriminação quando esta é generalizada, persistente e profundamente enraizada contra alguns grupos, no comportamento e na organização social, em muitos casos de forma incontestada ou indireta. Já a discriminação estrutural foi definida como situações de desigualdade que afetem alguns grupos nos campos institucionais e sociais e reflitam em alguns domínios. Esse tipo de discriminação é denominado para o racismo, por exemplo, e foi definido pelo Comentário Geral n. 34, II, n. 6, do Comitê para Eliminação da Discriminação Racial. A Corte a reconheceu no caso *Fazenda Brasil Verde Vs. Brasil* e no caso *Empregados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil* (rios, 2022).

Vale destacar, por fim, ser o fenômeno discriminatório múltiplo e complexo: não basta reprovar um tipo de discriminação, pois outros grupos podem sofrer outro tipo de discriminação, com outros fundamentos. Por isso é necessário que haja uma perspectiva interseccional para o conhecimento e a prática jurídica, vez que quando é dada visibilidade a situações discriminatórias até então ignoradas ou, a dizer de outro modo, quando a discriminação é nomeada, passa a haver possibilidade de visibilidade de indivíduos e grupos cuja existência se ignorava, o que aumenta as chances de sucesso das políticas públicas contra a discriminação (Rios, 2022).

A Corte IDH reconheceu a existência de discriminação múltipla nos casos *I.V. Vs. Bolívia, Guzmán Albarracín e outras Vs. Equador e Empleados da Fábrica de Fogos de Santo Antônio de Jesus e seus familiares Vs. Brasil*. É, portanto, o Sistema Internacional de Direitos Humanos essencial para a construção da igualdade e da não discriminação no paradigma dos direitos humanos, conforme demonstrado pelas previsões constantes na Convenção Interamericana contra toda forma de discriminação e intolerância (RIOS, 2022). Ainda sobre o assunto, a Corte IDH publicou recentemente em seu site reportagem sobre o caso *Atala Riffo y Niñas vs. Chile*, o qual baseou-se no direito à igualdade e à não-discriminação em face de julgados proferidos pela Suprema Corte do Chile, dos quais se tratará mais especificamente em tópico adiante. A competência contenciosa da Corte IDH é exercida a fim de proteger os direitos e liberdades de certas pessoas; não para resolver casos abstratos, ainda que pudesse assim atuar no exercício de sua função consultiva, nos termos preconizados pelo artigo 64.2 da Convenção Americana sobre Direitos Humanos (posicionamento firmado na Opinião Consultiva n. 14/1994).

Dessa forma, a jurisprudência examinada da Corte IDH diz respeito a casos concretos de pessoas ou grupos de pessoas que tiveram seus direitos humanos afetados. No que tange à jurisdição, é importante frisar que por jurisdição, conforme fixado pela Convenção, abrange-se o dever estatal de respeitar e garantir os direitos humanos a toda pessoa no território de Estado ou que de alguma forma esteja sujeito à sua autoridade, responsabilidade ou controle. Nesse sentido, a jurisdição do Estado distingue-se de território nacional, para a Corte IDH, conforme fixado na Opinião Consultiva n. 23/2017.

A Corte IDH possui jurisprudência firme a favor da igualdade, tendo estabelecido ser a igualdade norma de caráter geral e extensível a todas as demais disposições da Convenção. Há, portanto, vínculo indissolúvel entre a obrigação de respeito e garantia dos direitos humanos e o princípio da igualdade e da não discriminação, nos termos fixados pela Corte IDH no *Caso Feliz Franco e outros vs. Guatemala*. Vale dizer: não há como um Estado cumprir sua obrigação internacional de respeitar e garantir os direitos humanos sem que observe a igualdade e pratique a não discriminação. Não há um conceito preciso de discriminação na Convenção Americana sobre Direitos Humanos tampouco no Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos. Por tal razão, o Comitê de Direitos Humanos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos definiu por discriminação toda distinção, exclusão, restrição ou preferência que se baseie em motivos tais quais raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de qualquer natureza, origem nacional ou social, posição econômica, nascimento ou qualquer outra condição social, a qual tenha por objeto ou finalidade anular ou depreciar o reconhecimento, gozo ou exercício, em condições de igualdade, dos direitos humanos e liberdades fundamentais de todas as pessoas, conforme precedente estabelecido no *Caso Atala Riffo e crianças vs. Chile*.

No que tange aos critérios para aferir se há ou não violação à igualdade, são fixadas pela Corte como discriminatórias apenas as diferenças de tratamento que se baseiam em critérios que não possam ser razoavelmente avaliados como objetivos e razoáveis; aqueles que não persigam um fim legítimo, para o qual haja proporcionalidade entre os meios utilizados e a finalidade buscada. Considera-se que há indícios de que o Estado agiu arbitrariamente quando ocorrem diferentes tratamentos desfavoráveis e o critério diferenciador refere-se a características permanentes das pessoas, as quais não possam ser por estas prescindidas sem que percam sua identidade; nos casos de grupos tradicionalmente marginalizados, excluídos ou subordinados; critérios irrelevantes para distribuição equitativa de bens, direitos ou encargos sociais, conforme entendimento fixado pela Corte IDH na Opinião Consultiva n. 24/2017.

Para o presente estudo, a nacionalidade de uma pessoa ou de grupos de pessoas pode ser certamente considerada como um critério subjetivo, sem um fim legítimo e como uma característica permanente das pessoas, que não pode ser por estas prescindidas sem que percam sua identidade. Tais questões são aplicáveis à realidade daqueles que residem em regiões de fronteira e têm seus direitos humanos afetados pela globalização, ao desempenharem os mesmos trabalhos que os cidadãos nacionais e não terem seus direitos trabalhistas reconhecidos; ao terem negado acesso à saúde pública por não possuírem domicílio na cidade; ao sofrerem discriminação, por supostamente usurparem recursos públicos dos nacionais. Enquadram-se os estrangeiros em regiões de fronteira, portanto, entre os grupos vulneráveis, para fins de proteção contra a discriminação, sejam eles residentes fronteiriços ou migrantes indocumentados, categorias que serão abordadas no próximo tópico.

4 RESIDENTES FRONTEIRIÇOS E MIGRANTES INDOCUMENTADOS

Como exposto no primeiro tópico do presente trabalho, a realidade fronteiriça possui identidade específica, a refletir conexões – culturais, econômicas, administrativas e sociais – que se contrapõem e vão além dos múltiplos interesses internos e externos das nações soberanas (Oliveira, 2007). A região de fronteira, por conter o limite internacional, é palco para os fluxos migratórios, caracterizando-se por uma complexidade não apenas jurídica, mas também cultural, já que esse intercâmbio tem impacto nos modos de vida da fronteira.

Com efeito, os Estados, no exercício da soberania, estabelecem determinadas regras para o ingresso e permanência de não nacionais em seus limites territoriais. Caso o indivíduo tenha satisfeito esses requisitos, terá acesso a uma documentação e será considerado um migrante regular ou documentado. Caso contrário, será irregular ou indocumentado. Todavia, o fato de um migrante estar indocumentado não impede seu acesso a direitos básicos ou mesmo à regularização migratória (Chiaretti; Figueiredo, 2020).

Chiaretti e Figueiredo (2020) apontam para uma grande dificuldade em se mensurar o número de imigrantes irregulares no mundo, na medida em que esse grupo evita ao máximo o contato com os poderes públicos. Esses imigrantes, justamente em razão da situação documental, em regra encontram-se em uma condição de grave vulnerabilidade, com dificuldades de acesso a direitos básicos e constantemente sujeitos a abusos como a submissão ao trabalho escravo ou ainda vítimas de tráfico de pessoas, categorias criminosas comumente associadas à região de fronteira.

A Opinião Consultiva n. 18/03 da Corte IDH, já mencionada no tópico anterior é um marco no reconhecimento da proteção dos direitos humanos independentemente da situação documental. Ao tratar sobre a condição jurídica e os direitos dos migrantes indocumentados, a Corte assentou que os migrantes encontram-se em uma situação de vulnerabilidade como sujeitos de direitos humanos, em uma condição individual de ausência ou diferença de poder a respeito dos não migrantes (nacionais ou residentes), a qual tem uma dimensão ideológica e se apresenta em um contexto histórico que é distinto para cada Estado, mantida por situações *de jure* (desigualdades entre nacionais e estrangeiros nas leis) e *de facto* (desigualdades estruturais), situação que conduz ao estabelecimento de diferenças no acesso de uns e outros aos recursos públicos administrados pelo Estado.

No comentário geral nº 34, reconheceu-se que existem preconceitos culturais sobre os migrantes, que permitem a reprodução das condições de vulnerabilidade e conduzem à

impunidade das violações de direitos humanos cometidas contra eles. O parecer indica que “a situação regular de uma pessoa em um Estado não é condição necessária para que este Estado respeite e garanta o princípio da igualdade e não discriminação”, na medida em que “este princípio tem caráter fundamental e todos os Estados devem garanti-lo a seus cidadãos e a toda pessoa estrangeira que se encontre em seu território.” Em suma, “a qualidade migratória de uma pessoa não pode constituir, de nenhuma maneira, uma justificativa para privá-la do desfrute e do exercício de seus direitos humanos, entre eles os de caráter trabalhista”.

Essa proteção também foi internalizada pelo Brasil na Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017), ao estabelecer a necessidade de respeito aos direitos e garantias do imigrante independentemente da situação migratória. Dentre os princípios e diretrizes da referida lei, ademais, estão o “acesso igualitário e livre do migrante a serviços, programas e benefícios sociais, bens públicos, educação, assistência jurídica integral pública, trabalho, moradia, serviço bancário e seguridade social”; bem como o “acesso a serviços públicos de saúde e de assistência social e à previdência social, nos termos da lei, sem discriminação em razão da nacionalidade e da condição migratória”. Observa-se, pois que mesmo aquele imigrante em situação irregular poderá ter acesso a serviços públicos básicos e buscar a regularização migratória. Há ressalva legal ainda para os “direitos e obrigações estabelecidos por tratados vigentes no Brasil e que sejam mais benéficos ao migrante e ao visitante, em particular os tratados firmados no âmbito do Mercosul”.

A realidade da fronteira traz ainda uma outra categoria importante: o fronteiriço. Se o imigrante se movimenta e se estabelece em outro local por um tempo maior ou em caráter permanente, o fronteiriço é o nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho (Chiaretti; Figueiredo, 2020). Com efeito, a figura do fronteiriço se relaciona com as chamadas migrações pendulares, que não tem o caráter permanente da migração. São deslocamentos específicos, como aqueles que se realizam entre cidades para o trabalho ou estudo (da cidade dormitório para a cidade de labor) ou de trabalho eventual (Franco Filho, 2015).

Em região de fronteira ela abarca aspectos singulares, retratados em suas especificidades por Oliveira, Correia e Oliveira (2017). Aduzem os autores que as condições do imigrante e da fronteira são análogas, na medida em que ambos são “portadores de internacionalidades, repositórios de alegações sobre ilegalidades e tensas pautas nas conversas e deliberações nas mais variadas esferas governamentais.” Prosseguem sustentando que ambos, o imigrante e a fronteira, são a materialização de soluções encontradas, ou seja, “problemas existiram antes de suas existências: as motivações para a saída da terra natal, no caso do imigrante; e a formalização territorial da nação, no caso da fronteira.” Além disso, para os autores, essas categorias “compõem, de maneira binária, uma das maximizações do entendimento do Estado e da formação de uma nação” porquanto a condição de imigrante, “apenas se efetiva quando a fronteira, enquanto obstáculo ou instância, pode ser ultrapassada.”

Nesse contexto, a fronteira é um local privilegiado para os estudos sobre imigração, na medida em que é nessa instância que o processo se efetiva, vale dizer, que “é na fronteira que o sujeito sai de um país para entrar em outro, tornando-se uma pessoa internacionalizada, submissa às legislações e aos controles por parte de órgãos e autoridades das forças estatais.” Oportuno aqui rememorar a distinção de fronteira e limite internacional abordada no primeiro tópico e reforçada por Oliveira *et al*: a primeira é palco de vivências, experiências, conflitos e trocas, enquanto que o segundo é a linha que divide, fruto de acordos internacionais” (Oliveira *et al.*, 2017). Alvarez (2008) acrescenta que “as fronteiras apresentam uma dinâmica social

particular que entrelaça a população de ambos os lados em uma *relação translocal*,” que tem um funcionamento próprio, diferente da *relação internacional*, definida ao nível das capitais e negociações entre governos centrais.

O imigrante pendular será um residente fronteiriço, no conceito trazido pela legislação brasileira, se for nacional de país limítrofe ou apátrida e conservar sua residência habitual em município do país vizinho. A lei de migração estabelece as hipóteses em que a residência poderá ser autorizada, mediante registro, ao residente fronteiriço. Em síntese, elas se relacionam à finalidade da residência (pesquisa, ensino ou extensão acadêmica; tratamento de saúde; acolhida humanitária; estudo; trabalho; férias-trabalho; prática de atividade religiosa ou serviço voluntário; realização de investimento ou de atividade com relevância econômica, social, científica, tecnológica ou cultural; reunião familiar) e a circunstâncias pessoais (beneficiários de tratado em matéria de residência e livre circulação; detentores de oferta de trabalho; já tenha possuído a nacionalidade brasileira e não deseje ou não reúna os requisitos para readquiri-la; tenha sido vítima de tráfico de pessoas, de trabalho escravo ou de violação de direito agravada por sua condição migratória; esteja em liberdade provisória ou em cumprimento de pena no Brasil).

O Decreto n. 9.199/2017 (Brasil, 2017a), que regulamentou a Lei de Migração, estabelece que ao residente fronteiriço poderá ser permitida a entrada em município fronteiriço brasileiro por meio da apresentação do documento de viagem válido ou da carteira de identidade expedida por órgão oficial de identificação do país de sua nacionalidade. Confere ainda a possibilidade de concessão de autorização para a realização de atos da vida civil para facilitar a sua livre circulação. Referida autorização lhe confere direito de requerer a expedição de Carteira de Trabalho e Previdência Social (com validade restrita ao município fronteiriço) e a inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas, mas não lhe confere direito à residência, devendo, para tanto, observar as regras específicas, elencadas para concessão de autorização de residência. A permanência do residente fronteiriço igualmente é restrita ao município objeto da autorização.

Em matéria de regularização migratória, residência e livre circulação, deve-se destacar o Decreto n. 6.736/2009 (Brasil, 2009a), que promulga Acordo entre Brasil e Argentina; o Decreto n. 6.737/2009, que promulga 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; o Decreto n. 6.975/2009 (Brasil, 2009b), que promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile; e o Decreto n. 9.089/2017 (Brasil, 2017b), que promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Residência Permanente. Ademais, uma importante diretriz da política migratória brasileira é a integração e o desenvolvimento das regiões de fronteira e articulação de políticas públicas regionais capazes de garantir efetividade aos direitos do residente fronteiriço. Entretanto, apesar de todo arcabouço constitucional, convencional e infraconstitucional existente, a concretização dos direitos já reconhecidos e garantidos aos residentes fronteiriços e aos migrantes indocumentados ainda é um ideal a se buscar.

Estudos empíricos realizados com imigrantes pendulares em fronteira evidenciam que eles são, via de regra, sujeitos excluídos de políticas sociais em ambos os países. Isso porque esse movimento pendular, em fronteira, “está associado aos enclaves transnacionais e expressa a contradição entre a informalidade e flexibilização destes enclaves transnacionais e as políticas nacionais” (Alvarez, 2008). Em outras palavras, “imigrantes pendulares fazem uso dos recursos que a vida de fronteira proporciona para adequarem-se às normas e leis impostas pela existência

dos limites internacionais” (Oliveira *et al.*, 2017). No contexto fronteiriço, o imigrante pendular está diretamente relacionado à persistência de assimetrias salariais. Há também a existência de estudantes, profissionais liberais e empreendedores pendulares. Oliveira *et al.* (2017) apontam que “o imigrante pendular não faz uso apenas da vivência fronteiriça para realizar seus negócios, também se utiliza de equipamentos urbanos no país vizinho, muitas vezes reivindicado pelos nacionais daquele país em que atua profissionalmente”.

Nogueira defende que “a convivência com a diferença instiga o fortalecimento de símbolos próprios de cada nação, sua história e cultura, além do sentimento de pertencimento”, o que torna a fronteira um lugar de referência identitária (Nogueira, 2007). Alvarez, por sua vez, aduz que “as identidades podem operar como fator de etnicidade” em contextos de fronteira. Esclarece que “as identidades orientam relações sociais e no caso de populações migrantes que se estruturam como minoria étnica no sistema interétnico podem apresentar uma dinâmica de fricção.” Assim, o núcleo duro dessas identidades, que está ancorado na tradição cultural, recria diferentes subjetividades (Alvarez, 2008). Portanto, a porosidade da fronteira, “não inibe a discriminação cultural, social e econômica em relação ao outro e também não significa agressões físicas ou manifestações públicas contrárias ao outro.” Costa e Oliveira (2009) identificam uma discriminação silenciosa e Oliveira *et al.* descrevem como “uma espécie de luta simbólica travada” (2017).

A fronteira controlada pelo Estado, através das suas instituições e respectivos agentes, bem como a fronteira percebida (pelos indivíduos e atores exógenos a essas regiões), impactam de diferentes formas os habitantes da região fronteiriça. Costa aponta que a visão da fronteira pelos de fora, os do interior do Estado-Nação, constantemente provoca sentimentos de discriminação do fronteiriço, visto como suspeito, motivo de desconfiança, já que reside num local onde são permitidas as mais diversas contravenções contra do Estado (Costa; Oliveira, 2009). Contudo, mesmo ao se considerar a fronteira vivida, ou seja, a que é sentida pelos seus habitantes nas atividades desempenhadas no cotidiano, nos mais diversos espectros da vida, vista através dos relacionamentos, dos fluxos, dos câmbios, não se está imune a preconceito e discriminação.

Oliveira *et al.* sintetizam os dramas vividos pelos migrantes pendulares e residentes fronteiriços na fronteira Brasil-Bolívia, em Corumbá/MS, “que perpassam pela falta de documentação, pela existência de redes de solidariedade desses grupos sociais e pelas estratégias que eles adotam no fluxo cotidiano quanto à sua legalidade e de suas mercadorias.” Para os autores, a construção de redes de solidariedade configura-se como a mais importante estratégia de sobrevivência do imigrante (Oliveira *et al.*, 2017). Destacam que essa rede é construída por estratégias de “ensinamentos quanto à forma como os brasileiros lidam com os bolivianos, principalmente, aqueles que não têm documentos”. Em entrevista a imigrante indocumentado, relatam que sua maior aspiração é “documentar-se no Brasil, pois assim, acredita que diversos direitos estariam ao seu alcance e de seus filhos. Saúde, moradia, locomoção, educação e segurança estão no topo da pauta de direitos” enumerados como possíveis de serem adquiridos com a documentação no Brasil. Para alguns, ser residente fronteiriço é ser um cidadão pela metade. É o que se extrai da fala de uma imigrante pendular indocumentada: “trabalhar onde não se mora e morar onde não se trabalha é como fosse dividida ao meio” (Oliveira *et al.*, 2017).

Pesquisa realizada nas fronteiras do Brasil com os países do Mercosul identificou três características identitárias nos migrantes nessas regiões de fronteira: os migrantes dos países vizinhos; os migrantes brasileiros de retorno (brasileiros que retornam ao país depois de vários anos fora) e os migrantes pendulares, os últimos em maior número, caracterizados pelo trabalho informal e falta de cobertura previdenciária. Estes três tipos de grupos de migrantes, aponta

Alvarez (2008), “operam num contexto onde os grupos majoritários estão formados pelos nativos do município e migrantes internos do estado ou dos outros estados do Brasil.” Ou seja, esses grupos são minorias no contexto em que considerados.

A inserção social não ameniza o estigma de ser estrangeiro. Oliveira *et al.* (2017) apontam que a presença de bolivianos na cidade de Corumbá é destacada na mídia de forma pejorativa:

“As culturas se misturam; os costumes e a linguagem se adéquam. Mas usufruir dos benefícios ofertados pelo tributo que cada cidadão paga no seu país é algo exclusivo dos que contribuem para o crescimento de cada nação. No entanto, alguns serviços, como o atendimento pelo Sistema Único de Saúde (SUS), podem se usufruídos por estrangeiros que não residem no Brasil, em casos emergenciais. Através da Santa Casa, Corumbá atende não apenas a sua população de aproximadamente 108 mil habitantes, mas à cidade de Ladário, com cerca de 20 mil moradores, e estrangeiros vindos de diversas partes do mundo, já que é uma cidade de fronteira aberta. Nesse contexto, bolivianos são os que mais usufruem dos atendimentos da Santa Casa, pois cerca de 90% dos estrangeiros atendidos no único hospital público da região vieram do país vizinho”.

Os autores (2017) acrescentam que nas incursões pela cidade foi possível verificar manifestações de preconceito expressas em diversos lugares, “desde os mais comuns, como pontos de ônibus, bares, restaurantes, etc., até onde se poderia imaginar como espaços diferenciados da cidadania, como escolas e universidades” e concluem:

“A reação ruidosa à presença de imigrantes, em especial os pendulares, não é uma exclusividade dos bolivianos em Corumbá, podemos citar como exemplo os coreanos em Los Angeles, EUA e os africanos em Turku, Finlândia, embora saibamos que a lista seja muita mais extensa. [...] demonstrações de intolerância e preconceito que parcela da população daquela cidade manifestou e manifesta quanto à presença desses imigrantes. Exemplo disso está em alguns muros da cidade, em que encontramos pichações com dizeres do tipo: “Fuera Collas”; “Muro na Fronteira”; “Evo Comédia”; e, “Fora Bolivianos”.

A vulnerabilidade, portanto, não está apenas na indocumentação mas também no estigma identitário de ser “do outro lado”; na desconfiança que paira sobre as instituições públicas que representam a fronteira controlada pelo Estado, o que reforça a necessidade de as instituições públicas, em especial a autoridade migratória brasileira, formarem seus quadros para uma atuação pautada no respeito aos direitos humanos (Dias Júnior, 2014).

Dias Júnior constata que não há formação específica para policiais federais que são lotados em regiões de fronteira e conclui que a falta dessa qualificação propicia os conflitos sociopolíticos e interculturais com o fronteiriço.

Destaca-se, ademais, o idioma, pois o Brasil é o único país sul-americano que fala português e a tradição nas escolas públicas brasileiras é ter o inglês como segunda língua, não o espanhol, realidade que começa a mudar com algumas iniciativas pontuais de escolas bilíngue de fronteira.

Vale destacar que 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, em estreita cooperação para a construção de uma cidadania regional, bilíngue e intercultural, propugnando uma cultura de paz e de cooperação interfronteiriça”. O desiderato do programa, iniciado na fronteira brasileira com a Argentina e expandido para o Paraguai (2009), Uruguai (2009) e Bolívia (2012), é estabelecer um projeto pedagógico para as escolas de fronteira em cidades gêmeas internacionais tendo como eixo central a interculturalidade, ou seja, o conhecimento e a valorização das culturas envolvidas (Chiaretti; Figueiredo, 2020).

A Lei de Migração prevê expressamente o dever de tolerância das autoridades brasileiras quanto ao uso do idioma do residente fronteiriço e do imigrante quando eles se dirigirem a órgãos ou repartições públicas para reclamar ou reivindicar os direitos que lhes são assegurados. Essa talvez seja uma das grandes contradições da região de fronteira, pois se por um lado há grande proximidade e conexão, intensidade de fluxo de pessoas e mercadorias e uma identidade própria fronteiriça, por outro, uma incursão mais acurada na fronteira vivida permite identificar violações de direitos humanos.

5 JULGADOS DA CORTE IDH E DOS TRIBUNAIS PÁTRIOS SUPERIORES

Foram feitas buscas na jurisprudência da Corte IDH, pesquisando-se pelos critérios “imigrantes indocumentados”, “inmigrantes indocumentados” e “undocumented migrants”, mas não foram encontrados resultados (consultas efetuadas em 14/06/2023, 16/06/2023 e em 17/06/2023). Também foram feitas pesquisas com o critério “imigrantes indocumentados” no Superior Tribunal de Justiça e no Supremo Tribunal Federal, sem que tenham sido encontrados resultados. A ausência de julgados sobre o assunto, ao invés de demonstrar a inexistência do problema, é indicativo de sua não formalização e, possivelmente, da falta de acesso à justiça dos migrantes sem documentos, e que os migrantes podem estar na situação de indocumentados por haver fugido de seus países por problemas políticos, desastres ambientais ou mesmo omitirem seus documentos a fim de não declararem sua nacionalidade.

Face ao insucesso da pesquisa anteriormente realizada, foram feitas novas buscas na jurisprudência da Corte IDH, com novos critérios, quais sejam: “imigrantes sin documentos”, “immigrants without documents” e “immigrants with no documents”, tanto com o filtro “todos los idiomas” quanto na respectiva língua, tendo o filtro de tipo de jurisprudência como “todos los tipos”, mas não foram encontrados resultados (consulta efetuada em 28/06/2023). Em pesquisa na Corte IDH ao termo “minorías de protección internacional”, foram localizados 3 resultados, sendo um deles a Opinião Consultiva OC-18/03 Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados, com o que em tese submeter-se-ia ao critério de busca, apesar de não haver sido encontrada sob o filtro “migrantes indocumentados”, mas apenas sob o filtro “minorías de protección internacional”, o que demonstra uma possível falha no sistema de buscas da Corte.

Foram feitas pesquisas com o critério “imigrantes sem documentos” no Superior Tribunal de Justiça, não tendo sido encontrado nenhum acórdão com o termo, apenas decisões monocráticas (85), das quais destacam-se as seguintes: REsp n. 1.870.415, Rel. Ministro Sérgio Kukina, DJe de 19/08/2022; REsp n. 1.974.859, Rel. Ministra Regina Helena Costa, DJe de 03/02/2022; REsp n. 1.697.851, Rel. Ministra Regina Helena Costa, DJe de 15/12/2017; REsp n. 1.620.728, Rel. Ministro Rogerio Schietti Cruz, DJe de 11/02/2020; AREsp n. 1.225.062, Rel. Ministro Nefi Cordeiro, DJe de 30/05/2018. As demais decisões encontradas relacionava-se a assuntos diversos.

Também foram feitas pesquisas com o critério “imigrantes sem documentos” no Supremo Tribunal Federal, tendo sido encontrados: 1 acórdão com repercussão geral reconhecida (RE 1018911); 58 decisões monocráticas e 2 publicações em informativos de jurisprudência.

Foram pesquisados julgados da Corte IDH, do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Superior Tribunal de Justiça (STJ) com os termos “proteção internacional de minorias” e “grupos em situação de vulnerabilidade” a fim de demonstrar a concretização do Direito Internacional dos Direitos Humanos (DIDH) no âmbito doméstico e a influência dos julgados da Corte IDH na jurisprudência pátria.

Na Corte IDH, em pesquisa ao termo “minorías de protección internacional”, foram localizados 3 resultados: Caso Gonzales Lluy y otros Vs. Ecuador; Caso de la Comunidad Moiwana Vs. Surinam; OC-18/03 Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados. Em pesquisa ao termo “international protection minorities” e “proteção internacional de minorias” não foram localizados resultados, ainda que buscando-se em todos os idiomas ou pelo idioma respectivo e suprimindo-se as preposições. Pesquisando-se o termo “grupos em situação de vulnerabilidade”, “grupos vulnerables” e “vulnerable groups” não foram localizados resultados, ainda que buscando em todos os idiomas ou pelo idioma respectivo e suprimindo-se as preposições.

No Supremo Tribunal Federal, pesquisando-se os termos “proteção internacional minorias” e “grupos situação vulnerabilidade”, foram localizados 48 acórdãos, 7 com repercussão geral reconhecida; 49 decisões monocráticas e publicação em 36 informativos de jurisprudência.

No HC 172136, Relator Ministro Celso de Mello, publicado em 01/12/2020, a população penitenciária foi reconhecida pela Suprema Corte brasileira como grupo vulnerável e, portanto, passível de proteção por meio de *habeas corpus* coletivo e, inclusive, extensível a todo o país, mesmo aos presos submetidos ao regime disciplinar diferenciado (RDD). Foi reconhecida a existência de um estado de coisas inconstitucional decorrente da omissão do Poder Público em implementar medidas eficazes de ordem estrutural, tendo sido utilizada como fundamento a dignidade humana dos sentenciados e custodiados em geral, bem como o desrespeito às convenções internacionais de direitos humanos. Ressaltou-se a jurisprudência pacífica da Corte no sentido de que a cláusula da reserva do possível é inoponível em face do mínimo existencial.

No HC 143988, Relator Ministro Edson Fachin, publicado em 04/09/2020, o qual possui relação com o anterior, adolescentes que haviam praticado atos infracionais submetidos à internação tiveram a necessidade de respeito ao princípio da dignidade humana reconhecida, nos casos de superlotação das instituições em que se encontravam recolhidos, com base na Constituição Federal e em tratados internacionais. Para tanto, foram estabelecidas diretrizes a serem observadas no caso concreto, pelos magistrados.

No RE 477554, Relator o Ministro Celso de Mello, constou a importância da atuação do STF na proteção a grupos minoritários expostos a situações de vulnerabilidade. Também em sede de controle concentrado de constitucionalidade foi reconhecida a omissão do Estado em proteger grupos vulneráveis integrantes da comunidade LGBT, ao deixar de fazer a devida prevenção e repressão à discriminação e ao preconceito por eles sofridos (ADO 26, Relator Ministro Celso de Mello, Tribunal Pleno, publicado em 06/10/2020).

No Superior Tribunal de Justiça, pesquisando-se os termos “proteção internacional minorias e grupos situação vulnerabilidade” não foram localizados julgados que possuam em comum todos os termos, mas desmembrando-se a pesquisa, têm-se 2 julgados para “grupos situação vulnerabilidade” relacionados ao tema (outros julgados foram localizados, porém não relacionados):

No HC n. 92.875/RS, Relatora Ministra Jane Silva, publicado em 17/11/2008, foi reconhecida a vulnerabilidade e hipossuficiência do gênero feminino, ainda que após o término da relação de namoro, bem como a legitimidade do Ministério Público para atuar na defesa da vítima. Já no REsp n. 1.782.692/PB, Relator Ministro Herman Benjamin, publicado em 5/11/2019, reconheceu-se a vulnerabilidade de assentamentos humanos e abordou-se o conceito de desigualdade ambiental. Desmembrando-se a pesquisa a fim de consultar os termos “proteção internacional minorias”, foram localizados no STJ apenas julgados não relacionados ao tema.

Das pesquisas efetuadas, observa-se a simetria dos julgados da Corte IDH na jurisprudência das Cortes superiores nacionais em relação à preocupação com a preservação da dignidade humana e da vedação ao desrespeito à igualdade e à não discriminação. A falta de julgados em relação especificamente ao tema pesquisado sugere a invisibilidade da questão para o Poder Judiciário. Uma hipótese possível, que demanda investigação específica, é o acesso à Justiça, seja ela de primeiro grau ou mesmo recursal.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os princípios da igualdade e da não discriminação, afetos à dignidade da pessoa humana, têm sido preconizados e defendidos tanto na Corte IDH quanto no STF e no STJ, inclusive no que tange à omissão estatal na implementação de políticas públicas que os garantam e defendam. Observe-se, porém, que a judicialização de tais questões demonstra o desrespeito de tais princípios nas diversas esferas da vida cotidiana, inclusive relacionada aos migrantes indocumentados, os quais são grupos indubitavelmente vulneráveis. Vale lembrar também a forma com que a globalização repercute nos direitos humanos e em seu sistema de garantias. A revolução verificada em tantos campos pelos processos de globalização precisa ser reproduzida também na teoria e na prática dos direitos humanos, em especial em relação ao sistema de garantias, o qual exige novos planejamentos teóricos e soluções práticas.

Como resposta ao problema de pesquisa, tem-se que os direitos à igualdade e à não discriminação dos residentes fronteiriços e dos migrantes indocumentados na região de fronteira não têm sido observados, o que restou evidenciado pelos julgados da Corte IDH que demonstraram a discriminação e o estigma que tais grupos, minoritários e vulneráveis, sofreram e continuam sofrendo.

Considerando-se que mesmo as fontes de violações dos direitos humanos têm se diversificado, o princípio fundamental da igualdade e da não discriminação continua sendo um dos pilares básicos da proteção internacional dos direitos humanos. Paradoxalmente, apesar dos avanços na ciência e na tecnologia, esses mesmos avanços têm aumentado a desigualdade entre os seres humanos, de forma a agravar o abismo social. A consolidação que tem sido verificada dos sistemas de proteção internacional dos direitos humanos é reflexo da crescente conscientização a respeito do princípio da dignidade humana, de modo a contribuir para a prevalência do princípio da igualdade e da não discriminação. Como a igualdade formal nem sempre coincide com a material, as dificuldades em implementá-las são tão diversas quanto a natureza da discriminação. Para enfrentar esse cenário, é crescente a importância dos órgãos de supervisão aos tratados de direitos humanos, a fim de identificar, nos inúmeros tratados existentes sobre direitos humanos, seu denominador comum e fomentar sua harmonização.

De acordo com a concepção atual dos direitos humanos, estes são reconhecidos a todos os seres humanos, não porque sejam concretamente iguais, mas porque devem, em suas diferenças, ser tratados com a mesma consideração e respeito no que tange ao acesso a bens básicos para uma vida digna. É nisso que consiste a universalidade dos direitos humanos, à qual se soma sua internacionalização. Sabe-se, porém, que as violações sistemáticas de direitos humanos possuem relação com o estigma e a condição de subordinação das vítimas das violações perpetradas, tais quais os residentes fronteiriços e os migrantes, em especial os indocumentados. Nesse sentido, a igualdade será um fim, e não uma realidade. Tais considerações evidenciam a importância de aplicar-se os direitos humanos aos grupos vulneráveis, por serem os que deles mais necessitam.

A jurisprudência examinada da Corte IDH disse respeito a casos concretos de pessoas ou grupos de pessoas que tiveram seus direitos humanos afetados, os quais todavia são aptos a evidenciar a importância conferida aos princípios da igualdade e da não discriminação na Corte, a qual repercutiu na jurisprudência pátria das Cortes Superiores, conforme se procurou demonstrar.

REFERÊNCIAS

ALVAREZ, G. Trabalhadores migrantes nas fronteiras do Brasil com os países do MERCOSUL, 2008. In: REUNIÃO BRASILEIRA DE ANTROPOLOGIA, 26., Porto Seguro, Bahia, 1ª e 4 de junho de 2008. [Trabalho apresentado]. *Anais [...]*. Porto Seguro, 2008. pp. 1–17.

BRAGATO, Fernanda Frizzo. *Por uma ressignificação histórico-filosófica dos direitos humanos*. O conteúdo jurídico dos direitos humanos: direitos civis e políticos nos instrumentos internacionais [recurso eletrônico]. Brasília-DF: ENADPU, 2022.

BRASIL. *Lei n. 13.445*, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Brasília-DF: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. *Decreto n. 6.736*, de 12 de janeiro de 2009. Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina, celebrado em Puerto Iguazú, em 30 de novembro de 2005. Brasília-DF: Presidência da República, 2009a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6736.htm. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. *Decreto n. 6.975*, de 7 de outubro de 2009. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002. Brasília-DF: Presidência da República, 2009b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6975.htm. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. *Decreto n. 9.089*, de 6 de julho de 2017. Promulga o Acordo entre a República Federativa do Brasil e a República Oriental do Uruguai sobre Residência Permanente com o Objetivo de Alcançar a Livre Circulação de Pessoas, firmado em Brasília, em 9 de julho de 2013. Brasília-DF: Presidência da República, 2017a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9089.htm. Acesso em: 30 jun. 2023.

BRASIL. *Decreto n. 9.199*, de 20 de novembro de 2017. Regulamenta a Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017, que institui a Lei de Migração. Brasília-DF: Presidência da República, 2017b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9199.htm. Acesso em: 6 abr. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Convenção Americana sobre Direitos Humanos* [recurso eletrônico]: anotada com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e da Corte Interamericana de Direitos Humanos / Supremo Tribunal Federal. 2. ed. Brasília-DF: STF, Secretaria de Altos Estudos, Pesquisas e Gestão da Informação, 2022. [Livro digital].

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *A proteção dos vulneráveis como legado da II Conferência Mundial de Direitos Humanos (1993-2013)*. Curso Brasileiro Interdisciplinar em Direitos Humanos. Fortaleza: [s.n.], 2014.

CANÇADO TRINDADE, Antônio Augusto. *A humanização do Direito Internacional*. Del Rey: Belo Horizonte, 2006.

CHIARETTI, Daniel; FIGUEIREDO, Luiza Vieira Sá. *Jurisdição e fronteiras*. Unidade 1. Brasília: Escola Nacional de Formação e Aperfeiçoamento de Magistrados, 2020.

COSTA, Edgar Aparecido. Ordenamento territorial em áreas de fronteira. In: COSTA, Edgar Aparecido; OLIVEIRA, Marco Aurélio Machado (Org.). *Seminário de estudos fronteiriços*. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2009. pp. 61–78.

COSTA, Edgar Aparecido. Mexe com o quê? Vai pra onde? Constrangimentos de ser fronteiriço. In: COSTA, E. A.; COSTA, G. V. L.; OLIVEIRA, M. M. M. (Org.). *Fronteiras em foco*. Campo Grande, MS: Ed. UFMS, 2011.

COSTA, Edgar Aparecido. Mobilidade e fronteira: as territorialidades dos jovens de Corumbá, Brasil. *Revista Transporte y Territorio*, [s.l.], v. 2, n. 9, [s.p.], 2013.

COSTA, Edgar Aparecido; SABATEL, Vania Oliveira. Mobilidades humanas e interações sociais entre comunidades rurais na fronteira Brasil-Bolívia. *Terr@Plural*, Ponta Grossa, v. 8, n. 1, p. 13–35, jan./jun. 2014.

DIAS JÚNIOR, Mérces. *A fiscalização na fronteira Brasil-Bolívia: análise das condições e preparo do agente fiscalizador*. 2014. Dissertação (Mestrado em Estudos Fronteiriços) – Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, *campus Pantanal*, 2014.

FIGUEIREDO, Luiza Vieira Sá. *Direitos sociais e políticas públicas transfronteiriças: a fronteira Brasil-Paraguai e Brasil-Bolívia*. Curitiba: CRV Editora, 2013.

FRANCO FILHO, Georgenor de Sousa. Mobilidade humana e futuro do trabalho: efeitos da globalização. *Revista Direito UFMS*, Campo Grande, MS, ed. especial, p. 187–98, jan./jul. 2015.

HARARI, Yuval Noah. *21 lições para o século 21*. Companhia das Letras: versão digital, 2018.

NOGUEIRA, Ricardo José Batista. *Amazônia continental: geopolítica e formação de fronteiras*. Manaus: Governo do Estado do Amazonas; Secretaria de Estado da Cultura; CCPA, 2005.

NOGUEIRA, Ricardo José Batista. Fronteira: espaço de referência identitária. *Ateliê geográfico*, Goiânia, v. 1, n. 2, p. 27–47, 2007.

OLIVEIRA, Marco Aurélio Machado; CORREIA Jacqueline Maciel; OLIVEIRA, Jéssica Canavarro. Imigrantes pendulares em região de fronteira: semelhanças conceituais e desafios metodológicos pendular. *Direitos Culturais*, Santo Ângelo, v. 12, n. 27, p. 91–108, maio/ago. 2017.

OLIVEIRA, Tito Carlos Machado. *Fronteiras na América Latina: reflexões metodológicas*. Pesquisa Conurbação de fronteira. CNPq/Fundect, 2007.

RAFFESTIN, Claude. *Por uma geografia do poder*. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ártica, 1993.

RIOS, Roger Raupp. *Direito à igualdade e não-discriminação nos direitos humanos internacionais: aspectos gerais*. O conteúdo jurídico dos direitos humanos: direitos civis e políticos nos instrumentos internacionais [recurso eletrônico]. Brasília: ENADPU, 2022.

ROCASOLANO, Maria Mendez; SILVEIRA, Vladimir Oliveira da. *Direitos Humanos: conceitos, significados e funções*. São Paulo: Editora Saraiva, 2010.

SANDEL, Michael J. *A tirania do mérito*. 1.ed. Editora Civilização Brasileira: Rio de Janeiro, 2020.

SANTOS, Boaventura de Souza. Uma concepção multicultural de direitos humanos. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, n. 39, p. 106–201, 1997. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/gVYtTs3QQ33f63sjRR8ZDgp/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 5 jun. 2023.

SANTOS, Boaventura de Sousa. *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitanismo multicultural*. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SAQUET, Marco Aurélio. *Abordagens e concepções de território*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

SOUZA, Edson Belo Clemente. O território e a região: análise de políticas públicas. In: SAQUET, Marcos Aurélio; SPÓSITO, Eliseu Savério (Org.). *Território e territorialidades: teorias, processos e conflitos*. São Paulo: Expressão Popular, Unesp, 2009.

TORRADO, Jesús Lima. Globalización y derechos humanos. *Anuario de Filosofía del Derecho*, [s.l.], n. 17, p. 43–74, 2000.

Sobre as autoras:

Raquel Biscola: Técnica judiciária na Justiça Federal de Primeiro Grau em Mato Grosso do Sul. Mestre em Direitos Humanos pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2023). Possui graduação em Direito pela Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (2006). Especializações pela Anhanguera-Uniderp em Direito Constitucional (2008) e em Direito Tributário (2011). E-mail: raquelvcsiqueira@yahoo.com.br, Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-2167-4744>

Luiza Vieira Sá de Figueiredo: 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; coordenadora do grupo de pesquisa Jurisdição em Fronteiras do mestrado profissional da ENFAM; 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/USP; mestrado em Direito Penal e Garantismo/Universidade de Girona; MBA em Gestão de Pessoas no Setor Público/UGF; especialização em Teoria do Estado e das Relações Sociais na ESMAGIS/UCDB; especialização em Gestão Pública/UCDB; graduação em Direito/UFMS. E-mail: luizavisa@hotmail.com, Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6407-3570>