

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

# A Nacionalidade na Fronteira:

---

O Marco Jurídico-Político dos Indígenas  
Guarani no Mercosul

**Pétalla Brandão Timo**

**Brasília, Dezembro de 2009**

Trabalho desenvolvido como projeto de Monografia Final do curso de Bacharelado em Relações Internacionais da Universidade de Brasília, sob orientação do Prof. Dr. Eugênio José Guilherme de Aragão.

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB  
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS – IREL  
Dissertação Final em Relações Internacionais

**Pétalla Brandão Timo**

Matrícula: 06/29928

A NACIONALIDADE NA FRONTEIRA:  
O MARCO JURÍDICO-POLÍTICO DOS INDÍGENAS GUARANI NO MERCOSUL

**Avaliadores:**

---

**Prof. Dr. Eugênio José Guilherme de Aragão**

Orientador – Faculdade de Direito UnB

---

**Prof. Dra. Cristina Yumie Aoki Inoue**

Instituto de Relações Internacionais UnB

---

**Prof. Dr. Cristhian Teófilo da Silva**

Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas UnB

**Brasília, 10 de Dezembro de 2009**

“Acho que falar em tentar recuperar respeito, contribuição social, política, cultural, econômica dos povos indígenas não é somente pagar uma dívida histórica. É também trabalhar para encaminhar o futuro para uma direção diferente. Acho que falar de fronteira e tentar trabalhar para que esta área seja não uma área de divisão, mas uma área de encontro e de desenvolvimento compartilhado. Significa também mudar, ou pensar em mudar, o modelo de relações internacionais.”

Dr. Eugênio Ambrosi

Diretor da Organização Internacional para as Migrações – OIM

Escritório Cone Sul

Universidade de Brasília – UnB  
Instituto de Relações Internacionais – IREL

## **Dissertação Final em Relações Internacionais**

A Nacionalidade na Fronteira:  
O Marco Jurídico-Político dos Indígenas Guarani no MERCOSUL

*Pétalla Brandão Timo*

Matrícula: 06/29928

Orientação: Prof. Dr. Eugênio José Guilherme de Aragão

### **Resumo**

O presente ensaio é o resultado da tentativa de fazer dialogar campos de estudo que em muito se tangenciam. A partir do caso concreto, procura-se traçar uma interface entre as Relações Internacionais e o Direito Internacional Público, expandindo para incorporar, ainda, reflexões das Ciências Sociais. Trata-se de uma análise descritiva sobre a peculiar situação em que se encontram os indígenas Guarani na tríplice fronteira entre Brasil, Argentina e Paraguai.

A análise evidencia a condição *sui generis* que caracteriza o cotidiano desses povos e, com isso, deflagra um cenário social complexo, marcado pela indocumentação, pela transnacionalidade, e pela subcidadania. À luz do problema da nacionalidade, procura-se delinear as implicações internacionais e subregionais desse quadro. Para tanto, o artigo organiza-se em quatro partes principais, a saber, (i) Introdução, (ii) Panorama Guarani, (iii) Marco Teórico e, finalmente, (iv) Considerações Finais.

O primeiro capítulo compreende a caracterização e contextualização do problema de forma ampla. A seguir, o segundo capítulo elabora um quadro descritivo sobre o povo Guarani e sua inerente mobilidade territorial; traçando, ademais, reflexões teóricas a respeito do paradigma de formação do Estado-nacional, de constituição e delimitação de fronteiras. O terceiro capítulo, por sua vez, constitui o núcleo-teórico do trabalho. A partir de revisão bibliográfica, são abordados os seguintes pontos centrais: (a)

nacionalidade e cidadania como direito humano; (b) a importância da documentação no cenário do reconhecimento e das garantias; e (c) as Convenções Internacionais e sua aplicação, correlacionada à questão da Responsabilidade Internacional do Estado. Finalmente, no quarto e último capítulo do trabalho, parte-se para as considerações finais, onde são apontadas as possibilidades de solução alternativa ao caso no âmbito do MERCOSUL, já que está configurado um quadro único de solução inovadora a essas populações no marco jurídico-político da integração regional.

### **Palavras-chave**

Responsabilidade Internacional do Estado, Indígenas Guaranis transfronteiriços, Direito à Nacionalidade e Cidadania, MERCOSUL.

# Índice

	Página
Resumo .....	4
Agradecimentos .....	7
Tabela de Siglas .....	8
Capítulo 1. Introdução .....	9
1.1. Caracterização do caso e contextualização do problema .....	12
Capítulo 2. Panorama Guarani	
2.1. Identidade e mobilidade .....	17
2.2. O paradigma das fronteiras nacionais .....	21
Capítulo 3. Marco Teórico	
3.1. Nacionalidade e cidadania como Direito Humano .....	26
3.2. Documentação, reconhecimento e garantias .....	31
3.3. Marco jurídico-legal internacional: as Convenções e sua aplicação .....	33
3.4. Responsabilidade Internacional do Estado .....	38
Capítulo 4. Considerações Finais .....	40
4.1. O Marco jurídico do MERCOSUL .....	40
7. Referências Bibliográficas .....	46

## Agradecimentos

Essa monografia é o resultado de uma caminhada que começou muito antes de meu ingresso na Universidade de Brasília. Por isso, agradecer não me parece ser uma tarefa fácil, nem justa. Gostaria, então, de agradecer primeiramente a todos os amigos e familiares queridos que contribuíram de alguma forma para a construção de quem sou hoje.

Em especial, agradeço a minha inesquecível mãe Maria Lúcia (*in memoriam*) e a meu pai Murilo Timo, que não mediram esforços para que eu chegasse até esta etapa de minha vida.

Ao querido Jarleo Barbosa pela força, compreensão, companheirismo e incentivos constantes.

Aos amigos mais amados pelo apoio e sorrisos de todos os dias: Jane Marrocos, Acácio Alvarenga, Camila Maia, Isabele Bachtold, Felipe Lucena, Pérola Mourão, Camila Ramos, Raphaella Bandeira, Ana Carolina, Evandro Zago, Diogo Ide; e, aos demais Relsabiados, que, cada uma a sua forma, são tão importantes para mim.

Agradeço, particularmente, a algumas pessoas pela contribuição direta na construção desse trabalho:

Ao meu professor e orientador, Eugênio Aragão pela dedicação, inspiração e incentivo.

Ao professor Cristhian Teófilo da Silva e ao antropólogo Marco Paulo Schettino pelo cuidadoso auxílio prestado nas pesquisas iniciais e na busca por bibliografias.

Ao Vitor de Aratanha pelas informações e contribuições valiosas que me auxiliaram nessa empreitada investigativa.

E, finalmente, aos professores Cristina Inoue, Eiti Sato, Maria Izabel e Rafael Schleicher pela importância crucial que exerceram em minha formação durante os anos de graduação nessa Universidade.

### **Tabela de Siglas:**

ACNUR – Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados

CEPAL – Comissão Econômica para América Latina e Caribe

CNI – Conselho Nacional de Imigração

CTI – Centro de Trabalho Indigenista

DIP – Direito Internacional Público

FUNAI – Fundação Nacional do Índio

GMC – Grupo Mercado Comum

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ISA – Instituto Socioambiental

MERCOSUL – Mercado Comum do Sul

MPF – Ministério Público Federal

OIT – Organização Internacional do Trabalho

ONU – Organização das Nações Unidas

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

RAADDHH – Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos do MERCOSUL

SEDH – Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República

UE – União Européia

## 1. Introdução

À beira de meu último semestre de graduação, ouvi pela primeira vez a seguinte pergunta: “onde é que estão as pessoas nas Relações Internacionais?”. Não foi difícil entender o que queria dizer meu interlocutor. Era verdade: ao longo de todo o curso havíamos falado diversas vezes sobre estruturas, processos, instituições, normas, sistemas, Estados, conflitos; mas foram raras as vezes em que tomamos o indivíduo como objeto de análise, que olhamos para a Teoria sob a ótica do Humano. A pergunta evidenciava como a abordagem internacionalista acaba, muitas vezes, por encobrir o sujeito que, de forma elementar, deveria estar na base de todas as análises. Essa reflexão o inquietava, e me pareceu interessante. Ficou latente até o semestre posterior, quando me deparei, por intermédio de meu orientador de monografia,<sup>1</sup> com o caso dos indígenas Guarani na tríplice fronteira Brasil, Argentina e Paraguai.<sup>2</sup>

Tratar a questão indígena sem dúvida representaria para mim um desafio intelectual. Apesar da inegável interdisciplinaridade característica do curso de Relações Internacionais, que engloba disciplinas de diversas áreas das Ciências Humanas, a questão indígena ainda é temática relativamente pouco abordada por estudiosos internacionalistas. Especialmente no Brasil, a questão permanece circunscrita aos departamentos de Antropologia, havendo pouco diálogo entre ambos os campos de estudo. Com isso, até o presente, eu havia tido pouco contato com essa distinta temática que, no entanto, é também muito atraente se observada sob o prisma das relações internacionais e, sobretudo, do direito internacional público. Certamente, o impacto será positivo quando as temáticas indigenistas saírem da esfera meramente antropológica para abarcar novas áreas do conhecimento.

Logo no início de minhas pesquisas foi possível perceber que a situação dos Guarani era *sui generis*, e que poderia representar um caso paradigmático a respeito do marco jurídico-político de indígenas transfronteiriços à luz da questão da nacionalidade.<sup>3</sup> A

---

<sup>1</sup> O Professor da Universidade de Brasília e Sub-procurador Geral da República, Dr. Eugênio J. G. de Aragão, ligado à 6ª Câmara de Coordenação e Revisão (Povos Indígenas e Minorias) do Ministério Público Federal.

<sup>2</sup> A Tríplice Fronteira é comumente identificada como a região de confluência e separação dos territórios nacionais da Argentina, Brasil e Paraguai, incorporados em três municípios: Puerto Iguazú, Foz do Iguaçu e Ciudad del Este, respectivamente.

<sup>3</sup> Um estudo de caso permite dar visibilidade a uma questão, enquanto representação específica de categorias gerais do mundo social. Exemplos de outros casos, no campo das variações amplas, incluem os povos Ticuna na fronteira Brasil-Peru e os Wapixana na fronteira Brasil-Guiana.

atual condição de ampla indocumentação entre os membros de comunidades guaranis na tríplice fronteira os qualifica em um caso de evidente apatridia. Além disso, há complicadores adicionais, relacionados à tradicional mobilidade territorial desses povos (condição de transnacionalidade), à condição de subcidadania em que se encontram, à dificuldade em se coordenar políticas públicas regionais para o trato da questão, entre outros tantos aspectos que serão melhor analisados nas seções posteriores deste ensaio. Todavia, há também uma possibilidade única de que se possa oferecer uma solução alternativa e inovadora a essas populações sob o marco do MERCOSUL, conforme se apresentará posteriormente.

O presente ensaio é, por conseguinte, a materialização da tentativa de fazer dialogar áreas correlatas do estudo de fenômenos internacionais, mas que muitas vezes tendem a se distanciar. Ou seja, traça uma interface entre as Relações Internacionais e o Direito Internacional Público a partir do caso concreto. O diálogo, além, se expande para incorporar também reflexões das Ciências Sociais.

Enquanto resultado de trabalho de conclusão do curso de graduação em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, é inevitável a utilização de primeira pessoa ao longo da redação. Aqui, este instrumento não deverá funcionar em desfavor da impessoalidade ou imparcialidade – ideais tão característicos dos esforços científicos. Tal elemento caracteriza, na realidade, o traço pessoal da autora no delinear de suas reflexões, que são o resultado não somente de meses de pesquisa aprofundada sobre o tema, mas também de quatro anos de esforços dedicados ao estudo das Relações Internacionais. Embora considere importante fazer essa ressalva introdutória, destaco que não há o predomínio desse traço de linguagem. A impessoalidade e a ocultação do sujeito prevalecem na maior parte da análise.

Ao deflagrar uma denúncia a respeito de um cenário social complexo de marginalização, indocumentação e subcidadania em que se encontram essas comunidades indígenas, o trabalho empenha-se em trazer para a Universidade um debate em favor da melhoria das condições de vida da sociedade brasileira (ou, ao menos de uma de suas parcelas). Esforça-se, assim, em cumprir o dever fundamental do trabalho acadêmico: refletir sobre a sociedade e buscar alternativas possíveis para aprimorar a realidade. A Academia não deve estar circunscrita em si mesma, mas sim encarregar-se de expandir os olhares científicos em prol de uma sociedade mais justa e

fraterna. Contudo, devem ser reconhecidas todas as limitações de um trabalho *de graduação* com tal intuito.

Nesse sentido, o ensaio apresenta-se como uma análise descritiva sobre a peculiar situação em que se encontram os indígenas Guarani indocumentados da tríplice fronteira. Avança para ponderar sobre as implicações e conseqüências desse cenário para os Estados na esfera internacional e subregional. Para tanto, está organizado em quatro partes principais, a saber, (i) Introdução, (ii) Panorama Guarani, (iii) Marco Teórico e, finalmente, (iv) Considerações Finais.

A primeira parte compreende a caracterização e contextualização do problema de forma ampla. A seguir, a segunda parte elabora um quadro descritivo sobre o povo Guarani e sua inerente mobilidade territorial; traçando, ademais, reflexões teóricas a respeito do paradigma de formação do Estado-nacional, de constituição e delimitação de fronteiras. A terceira parte, por sua vez, constitui o núcleo-teórico do trabalho. A partir de revisão bibliográfica, são abordados os seguintes pontos centrais: (a) nacionalidade e cidadania como direito humano; (b) a importância da documentação no cenário do reconhecimento e das garantias; e (c) as Convenções Internacionais e sua aplicação, correlacionada à questão da Responsabilidade Internacional do Estado. Finalmente, na quarta e última parte do trabalho, parte-se para as considerações finais, onde são apontadas as possibilidades de solução alternativa ao caso no âmbito do MERCOSUL.

Antes de passarmos à apresentação do caso, entendo ser necessário fazer uma breve consideração a respeito da denominação *povos indígenas* que ainda suscita debates – em especial entre os teóricos mais “conservadores” – relativos à polêmica da autodeterminação, face a possibilidade de contestação de soberania estatal. De acordo com Anaya (1996),<sup>4</sup> o termo *indígenas* genericamente se refere aos descendentes vivos dos habitantes tradicionais, anteriores à invasão colonialista. São grupos culturalmente distintos, que se encontram atualmente envolvidos por sociedades nacionais.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> James Anaya é atualmente Relator Especial das Nações Unidas sobre a situação dos Direitos Humanos e Liberdades Fundamentais dos Povos Indígenas.

<sup>5</sup> Ou conforme definição da Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho, de 1989, são “considerados indígenas pelo fato de descenderem de populações que habitavam o país ou uma região geográfica pertencente ao país na época da conquista ou da colonização ou do estabelecimento das atuais fronteiras estatais e que, seja qual for sua situação jurídica, conservam todas as suas próprias instituições sociais, econômicas, culturais e políticas, ou parte delas. (...) [e] cujas condições sociais, culturais e econômicas os distingam de outros setores da coletividade nacional, e que estejam regidos, total ou parcialmente, por seus próprios costumes ou tradições ou por legislação especial”.

“Indígenas são *povos* na medida com que eles formam comunidades distintas com uma continuidade de existência e identidade que os liga a suas comunidades, tribos ou nações do seu passado ancestral” (Anaya, 1996, pg. 3).<sup>6</sup>

São povos, portanto, com consciência étnica e tribal, mas para os quais a aplicação do termo “não deverá ser interpretada no sentido de ter implicação alguma no que se refere aos direitos que possam ser conferidos a esse termo no direito internacional” (OIT 169, 1989). A própria Declaração Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007), que versa sobre o direito à autodeterminação, esclarece em seu artigo 46 que nada do disposto no presente ato deverá ser entendido no sentido de “autorizar ou fomentar qualquer ação direcionada a desmembrar ou a reduzir, total ou parcialmente, a integridade territorial ou a unidade política de Estados soberanos e independentes.”

A utilização do termo povos, portanto, não tem os alcances do direito internacional público relativo ao direito à independência, mas traz em si o significado de todas as questões relacionadas à identidade étnica e aos direitos de preservação cultural, reconhecidos em convenções internacionais e nos textos constitucionais modernos.

### **1.1. Caracterização do caso e contextualização do problema**

Os Guarani são um dos povos indígenas com maior presença populacional em território sul-americano. Constituem, de fato, o grupo indígena mais populoso da América do Sul. É milenar a ocupação Guarani na região de matas subtropicais, que compreende desde os estados a sul e sudeste do Brasil,<sup>7</sup> passando por Paraguai e Bolívia, até atingir o Uruguai e o nordeste da Argentina (Araújo, 2008). Atualmente, estima-se que no Brasil, Argentina e Paraguai, correspondam a cerca de 100.000 pessoas distribuídas em aproximadamente 500 aldeias, de acordo com dados do Centro de Trabalho Indigenista (CTI, 2008). Segundo Ladeira (2006), no Brasil avalia-se que existam cerca de 45.000 pessoas, no Paraguai, a população somaria 46.000 pessoas, enquanto que na Argentina em torno de 4.500 pessoas de acordo com dados do governo.

---

<sup>6</sup> Tradução livre.

<sup>7</sup> Segundo dados da Comissão Pró-Índio de São Paulo, no Brasil as aldeias Guarani são encontradas em sete Estados: Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, São Paulo, Rio de Janeiro, Espírito Santo e Mato Grosso do Sul.

Tal como outros povos indígenas na América Latina, os Guarani encontram-se em processo de crescimento populacional.<sup>8</sup> Azevedo (2006), atribui a esse fato duas razões centrais. A primeira delas relaciona-se à manutenção durante os últimos 10 anos de crescimento vegetativo positivo, como consequência de altas taxas de fecundidade, aliado à queda (ainda que lenta) dos níveis de mortalidade dessas populações. Ao passo que a segunda causa diz respeito ao movimento de crescente identificação e valorização étnica, que acarretou um aumento do tamanho da população a partir dos censos auto-declaratórios. Sabe-se, destarte, que a população guarani é extremamente jovem, com uma proporção de cerca de 45% de pessoas entre 0 e 14 anos (CTI, 2008, pg. 18).

Os dados numéricos sobre as populações Guarani não passam, porém, de meras estimativas.<sup>9</sup> Diversos autores reforçam a tese de que “é nítida a falta de sistemas de informações populacionais mais detalhados e com ampla cobertura para orientar, acompanhar e avaliar as políticas públicas” (Azevedo, 2006). Existem inúmeras dificuldades relacionadas ao levantamento demográfico dessas populações, incluindo variantes como problemas de acesso pelos agentes recenseadores às aldeias e moradias, e dificuldade de obtenção de informações nas comunidades.<sup>10</sup> Há ainda a dificuldade em caracterizar os indígenas que estão localizados fora de suas aldeias, em centros urbanos por exemplo. Persiste, aqui, a polêmica acerca da dificuldade em se determinar juridicamente quem é ou deixa de ser índio, especialmente no caso dos indivíduos que se encontram inseridos em áreas ou zonas urbanas.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> “Diferentemente de outras populações no mundo, que em sua grande maioria estão com baixos níveis de fecundidade (ou baixando) e baixos níveis de mortalidade (ou baixando), ou seja, passando pela chamada transição demográfica, os povos indígenas na América Latina se encontram num processo de crescimento populacional” (Azevedo, 2006).

<sup>9</sup> Por exemplo, o professor da Universidade Católica Dom Bosco (MS) e representante do povo indígena Guarani, Antônio Brand, chega a afirmar que existem cerca de 220 mil guaranis distribuídos pelos territórios dos cinco países. Fonte: <http://www.webbrasilindigena.org/?p=305> Acesso em: 21/10/2009.

<sup>10</sup> Ladeira (2006) cita ainda a aversão dos Guarani aos agentes recenseadores já que entendem que a contagem seria uma forma de controle do Estado sobre as populações.

<sup>11</sup> A respeito dessa questão, Viveiros de Castro (2006), escreve sobre a experiência ficcional de propor uma definição jurídica de índio, e elabora: “‘Índio’ é qualquer membro de uma comunidade indígena, reconhecido por ela como tal. ‘Comunidade indígena’ é toda comunidade fundada nas relações de parentesco ou vizinhança entre seus membros, que mantém laços histórico-culturais com as organizações sociais indígenas pré-colombianas.” Segundo o autor, a discussão sobre quem é ou não índio (há muito presente na Antropologia) remonta a geopolítica modernizadora da ditadura (anos 1970) com seu projeto de emancipação, que previa a criação de um instrumento jurídico para determinar quem era ou não índio, sob um regime especial de cidadania. “Com a Constituição, consagrou-se o princípio de que as comunidades indígenas constituem-se em sujeitos coletivos de direitos coletivos. O ‘índio’ deu lugar à ‘comunidade’ (...) a referência indígena não é um atributo individual, mas um movimento coletivo, e que a ‘identidade indígena’ não é ‘relacional’ apenas ‘em contraste’ com identidades não-indígenas, mas relacional (logo, não é uma ‘identidade’), antes de mais nada, porque constitui coletivos transindividuais

Um dos principais obstáculos, entretanto, diz respeito à dificuldade metodológica dos censos estatais em lidar com populações flutuantes. Isso porque originariamente o território Guarani se estende pela região sul-americana independentemente de fronteiras nacionais ou limites estatais; e a mobilidade apresenta-se como um aspecto fundamental da dinâmica social desse povo, que transita entre as diversas aldeias estabelecendo vínculos econômicos e sociais. Por esse motivo, há grande variação populacional nas comunidades, sendo tecnicamente muito difícil contabilizar todos os indivíduos que compõe o grupo. Em especial na Argentina, existem poucos dados oficiais sobre as populações indígenas.<sup>12</sup>

Para agravar a situação, não há a tradição entre países vizinhos de elaborar estudos e reflexões conjuntas em matéria de povos indígenas, tampouco há um movimento colaborativo de cooperação técnica censitária.<sup>13</sup> Com isso, tem-se uma situação atípica de desconhecimento populacional, com informações numéricas desconectadas no tempo que, segundo Ladeira (2006), servem mais à desinformação e projeções infundadas do que de fato ao benefício dos Guarani.

Por exemplo,

“Divulgado na última quarta-feira, pelo IBGE, a existência de 1.515 índios em Santa Catarina. O Conselho Estadual do Índio contesta o número, e afirma que há cerca de 8 mil indígenas, entre Guarani, Xocling e Kaingang no estado. Na próxima segunda-feira, será realizada reunião plenária do conselho do índio, quando deverá ser pedida recontagem. Essa diferença nos números poderá ser prejudicial às comunidades, principalmente no caso da saúde. Se houver reivindicação de medicamentos, será levado em conta o número oficial. O mesmo vale para o recebimento de vacinas e cestas básicas. (Site da Funai, 10/05/02)” (Instituto Socio-Ambiental, 2006).

Essa realidade introduz outro cenário, ainda mais crítico, que se correlaciona à própria marginalização das comunidades indígenas no seio das chamadas sociedades envolventes. Dentre os Guaranis, em especial aqueles localizados próximos à tríplice

---

intra-referenciados e intra-diferenciados. Há indivíduos indígenas porque eles são membros de comunidades indígenas, e não o inverso.”

<sup>12</sup> “A falta de dados censitários, demográficos e econômicos específicos sobre esse setor da população são um efeito do processo de invisibilidade e apagamento do indígena por parte do Estado. O processo de reconhecimento e a instalação entre a opinião pública da problemática própria do setor é fruto de uma luta por parte dos diferentes povos indígenas que habitam o país” (tradução livre) (Mombello, 2002, pg.3).

<sup>13</sup> Neste ponto é necessário fazer uma ressalva a respeito de uma iniciativa recente, ainda incipiente, que o Ministério Público Federal (MPF) está promovendo. Trata-se de uma pesquisa envolvendo duas universidades brasileiras (Universidade Católica Dom Bosco e Unicamp), mais uma paraguaia (Universidad Católica de Asunción), outra argentina (Universidad Nacional de Misiones), além de uma universidade espanhola (Pablo de Olavide) que consiste no levantamento conjunto de dados demográficos, econômicos, etnográficos, sociais, etc, sobre as populações guaranis existentes nos três países.

fronteira – alvo do presente estudo –, há um enorme número de indivíduos indocumentados. Ou seja, indivíduos que existem *de facto*, mas inexistem *de jure*, uma vez que, a partir da falta de registro e documentação adequada, a existência de tais pessoas não é reconhecida perante o Estado. A situação revela-se complexa, caracterizando-se como um quadro de apatridia. Os indígenas indocumentados não têm reconhecidos para si o direito mais elementar, que é o direito a ter direitos, conforme argumentação apresentada na parte III do presente ensaio.

Sobre esta questão, o antropólogo Vitor de Aratanha M. Araújo, que trabalhou em campo durante meses com as comunidades da tríplice fronteira, relata em seu trabalho de conclusão de curso:

“As primeiras informações tratavam da situação de apatridia em que muitos indivíduos da Aldeia Avá Guarani do Oco'y se encontram, ou seja, não tinham documento de identidade de nenhum dos três países, o que dificultava o acesso a direitos básicos garantidos constitucionalmente pelos três países às suas respectivas populações autóctones, como saúde, segurança e educação” (Araújo, 2008, pg. 6).

A situação apresenta agravantes relacionados à mobilidade territorial inerente a esse povo. Uma criança nascida em território brasileiro, não registrada, e que posteriormente venha a deslocar-se com seus parentes para aldeia localizada em território contíguo paraguaio, certamente encontra dificuldades diversas – das mais simples às mais complexas – relacionadas à inexistência de documentos. Se seus pais tiverem nascido em território argentino, por exemplo, haverá ainda outros complicadores, pois essa criança que *de jure* teria direito à dupla cidadania e, portanto, à “proteção acumulada”, está *de facto* sem nacionalidade alguma, em um terceiro território que, paradoxalmente, é parte constituinte tradicional de sua própria identidade enquanto indivíduo guarani.

Conforme coloca Aragão (2008):

“Mas temos outros problemas. Há índios brasileiros que não estavam documentados e foram para casa dos parentes no Paraguai. Quando ali estavam, o Serviço Nacional de Identificação paraguaio os registrou. Querendo ou não, eles viraram paraguaios. O governo paraguaio tem razão em fazer esse tipo de campanha e dar identidade, documentação e cidadania. Muitos são paraguaios no papel e brasileiros de fato” (CNI, 2008, pg. 150).

Novamente, cito um trecho do trabalho de Araújo (2008) para ilustrar a problemática:

“O problema da ausência de documento é assertivamente apontado por Maria Tereza Cavallero, uma guarani ñandeva que veio do Paraguai há sete anos e até hoje vive sem documento. Sua identidade paraguaia já venceu e ela não consegue fazer um documento brasileiro na Funai. Quando lhe perguntei qual é o principal problema que enfrenta desde sua chegada no Brasil, de pronto respondeu: “*Lo que más tengo problema és documentación, si no tiene documento, no*

*tiene nada. Y no puedo tener documento brasileño porque Funai no libera para mi, ni para mis hijos de allá [de Paraguai, os filhos nascido aqui tem documento]. (...) Mi hijo [ela tem um filho um pouco mais velho nascido no Paraguai] y su padrasto no fueran procurar trabajo fora porque no tem documento, es muy difícil” (Araújo, 2008, pg. 61).*

Inclui-se aqui a problemática referente à documentação indígena especial. Essa documentação, concedida pelas agências estatais responsáveis (no caso brasileiro, por exemplo, a carteira indígena é cedida pela FUNAI), serve a finalidade de reconhecer a etnia do indivíduo e sua condição como tutelado do Estado, sendo muitas vezes o único documento que o indígena possui. Entretanto, a carteira especial não é reconhecida como documento hábil para diversas finalidades, tais como viajar, tirar carteira de habilitação, ou abrir conta em banco, embora possa ser utilizada para o pagamento de contas e para o exercício do voto. Implicam, nesse sentido, em determinados constrangimentos para o indivíduo indígena desinformado sobre as finalidades de cada tipo de documentação.<sup>14</sup>

Se considerarmos ainda que ao menos 40% da população indígena Guarani é de jovens e crianças, podemos chegar a situações peculiares – para não adjetivar de outra forma –, como o cenário encontrado em uma escola primária na aldeia de Ava Oco’y, no Paraná, onde a maior parte das crianças que freqüentavam a escola não detinham nenhum tipo de registro e, portanto, não estavam matriculadas na instituição. Como dariam, pois, prosseguimento aos estudos se não poderiam apresentar nenhum comprovante de escolaridade?

Cabe indagar-nos, destarte, em que medida a aquisição de identidade jurídica influencia a concretização da cidadania; em que medida a documentação e o registro, vistos pelo prisma da identificação e do reconhecimento do indivíduo, influenciam na plena realização de direitos fundamentais.

Certamente, tanto o Brasil, quanto o Paraguai e a Argentina apresentam dificuldades relacionadas ao subregistro de nascimentos de parcelas de suas populações, especialmente daquelas localizadas mais ao interior dos países. Por exemplo, uma pesquisa do *Instituto Abierto para el Desarrollo y Estudio de Políticas Públicas*

---

<sup>14</sup> Fonte: <http://pib.socioambiental.org/pt/noticias?id=69939> e <http://www.webbrasilindigena.org/?p=284> Acessados em: 22/11/2009. “Durante muito tempo não houve nenhum esforço em se registrar civilmente os indígenas. Há o registro administrativo da FUNAI, mas ele só prevalece para os indígenas que nascem em área indígena. Além do que, o registro administrativo da FUNAI é muito contestado. Apesar de estar previsto na Lei 6.001, que é o Estatuto do Índio, o registro administrativo tem sido recusado como documento para prestar concurso público” (Aragão, 2008).

estimou que entre 2 e 3% das populações das províncias<sup>15</sup> argentinas de Misiones e Corrientes estão indocumentados. Há peculiaridades existentes em função dessas províncias estarem localizadas em zonas de fronteira: “Para cada indocumentado que se vê, sempre aparecem um ou dois a mais, ocultos” – Assinala a diretora de escola argentina, que já chegou a ver famílias inteiras sem documentos.<sup>16</sup>

Os governos, contudo, têm empreendido esforços para reverter essa situação, a exemplo do Brasil que recentemente lançou a Campanha de Mobilização Nacional pela Certidão de Nascimento e Documentação Básica, sob coordenação da Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República (SEDH).<sup>17</sup> Entretanto, esse tipo de iniciativa parece não atingir plenamente às demandas especiais dos Guaranis, em função das peculiaridades próprias enquanto população autóctone e transfronteiriça. Ao elaborarmos, em seguida, o panorama sobre o povo Guarani, será possível compreender melhor tais particularidades.

## **2. Panorama Guarani**

### **2.1. Identidade e Mobilidade**

A história Guarani à época da colonização remonta as experiências das Missões Jesuíticas, cujo projeto catequizador foi evento marcante nos rumos da vida desse povo. Datam do século XVI os primeiros registros documentais sobre os Guaranis, sendo que, segundo Ladeira (2006), entre os séculos XVI e XVII, eram denominados “guaranis” todos os grupos de mesma língua que se encontravam desde a costa Atlântica até o Paraguai. Um território, portanto, historicamente bastante abrangente, não sendo possível reduzi-lo, como se tende a argumentar atualmente, ao Paraguai (Brand, 2008).<sup>18</sup> A forma tradicional de ocupação do território guarani era efetivamente essa:

---

<sup>15</sup> É preciso assinalar uma diferença político-administrativa entre os três países: as províncias na Argentina correspondem aos estados ou unidades da Federação no Brasil e aos departamentos no Paraguai.

<sup>16</sup> Fonte: <http://www.lineacapital.com.ar/?noticia=39205> Acessado em: 21/10/2009.

<sup>17</sup> “Mesmo sendo o registro de nascimento um direito de todos e previsto nas Declarações sobre os direitos da criança, pois é com ele que se prova a aquisição de personalidade jurídica, muitos nascimentos ainda não são registrados. Várias ações foram implementadas pelo governo para possibilitar o registro, tais como: a gratuidade universal para o registro de nascimento; fácil acesso ao Registro Civil das Pessoas Naturais; campanhas veiculadas na televisão, dando ênfase à importância da certidão de nascimento; obrigatoriedade dos pais de fazerem o registro. Apesar disso, ainda existem nascimentos que não são registrados ou são registrados tardiamente” (Carbonari, 2009, pg. 16).

<sup>18</sup> O Paraguai é um país extremamente marcado pelo legado da cultura guarani, tendo grande parte de sua população como descendentes indígenas diretos e indiretos. O idioma Guarani é língua oficial no Paraguai desde 1992.

grande dispersão em extensos territórios de pequenos agrupamentos em constante contato entre si.

A unidade lingüística dos diferentes dialetos, bem como a estreita relação na organização sociopolítica e nas manifestações culturais, aproximava esses grupos. O idioma Guarani é uma ramificação do tronco lingüístico Tupi-Guarani. Para além da língua, há outros elementos comuns que aproximam os povos tupi-guarani, tais como as relações com o xamanismo, com a guerra,<sup>19</sup> com a antropofagia ritual, a busca pela ‘terra sem mal’, e o impasse metafísico referente à ambivalência da condição humana (disjunção primordial entre a morada dos homens e dos seres sobrenaturais), conforme ressalta Guimarães (2001).

Inicialmente, o debate acerca da classificação dos índios Guarani em subgrupos ou parcialidades foi tratado sob o ponto de vista da ocupação territorial (Ladeira, 2006). É possível dizer que a penetração colonial, em si mesma, desestabilizou a ocupação territorial guarani, limitando sua mobilidade. Posteriormente, também passou a interessar a etnografia para estudos de nuances dialetais, costumes e práticas rituais. Contudo, mais recentemente a questão territorial voltou a ser a tônica classificatória do grupo (Ladeira, 2006). “A forma de dispersão de uma sociedade indígena é um problema etnológico, pois daí surge a dificuldade de conceituar as unidades sociais e os modos de articulação que ultrapassam o nível local” (Guimarães, 2001, pg. 77).

De acordo com a etnografia contemporânea, os Guaranis compõem-se de três subgrupos principais; os Nhandéva ou Xiripa, os Mbyá, e os Kayová. Segundo Guimarães (2001), os subgrupos representariam as diferentes formas de *ser* guarani, embora todos apresentem visões de mundo e práticas sociais semelhantes.

Todavia, conforme expressa Ladeira (2006), os Guarani parecem não se identificar com essas denominações, embora as adotem, sobretudo nas suas relações com a sociedade envolvente. Há uma ampla variedade de denominações utilizadas na literatura, bem como outras classificações. Entretanto, tais classificações interessam ao presente estudo apenas a título informativo, uma vez que os Guarani serão tratados como um único grupo e povo, independente de subdivisões. Mesmo porque, essas classificações não são

---

<sup>19</sup> O termo “guarani” significa, originalmente, “gente guerreira” (Ladeira, 2006, pg. 56).

estanques ou rigorosas, variando na mesma medida com que se reforçam as relações de parentesco ou interdependência entre eles.

Ademais, reiteradamente os indivíduos Guaraní se afirmam enquanto um único povo, com uma única língua e um único território que extrapola aos limites de fronteiras nacionais.

“(…) no Paraguai, no Brasil, na Argentina, nossa Opy [casa de reza] é igual, nossa língua é igual, o canto ritual também é igual. E também a nossa religião, a que nossos avós tinham, é igual. Por isso nós continuamos os mesmos. Não temos diferenças, nós somos iguais” (depoimento do Pajé Wera Miri da aldeia Itaty - trecho do Documentário *Ñande Guaraní*).

De fato, uma das grandes lutas políticas dos Guaraní hoje é exatamente a busca por serem reconhecidos como um único grande povo, a luta pelo reconhecimento de que as populações presentes nos três países fazem parte de um só povo, que necessita de soluções comuns para problemas que lhes são comuns.<sup>20</sup>

Os Guaraní passam grande parte de suas vidas em movimento.<sup>21</sup> Essa dinâmica Guimarães (2001) denominou como “territorialidade transitória”. Os deslocamentos espaciais aparecem como uma constante e encapsulam o próprio *ethos* indígena guaraní (Guimarães, 2001, pg. 75). São o resultado de marchas ordinárias – que servem à funcionalidade de fortalecer as redes de reciprocidade inter-aldeias –, ou como marchas de peregrinação cerimonial em busca da chamada “terra sem mal”.<sup>22</sup>

Importante ressaltar neste ponto que o conceito de *deslocamento* diferencia-se do de *migração*, pois se refere à mobilidade dentro de um mesmo território ancestral ou tradicional (Brand, 2008).<sup>23</sup> Ou seja, não se trata efetivamente de uma migração no sentido estrito e tradicional do termo. O conceito de migração, segundo a Organização das Nações Unidas, diz respeito à travessia ou à mobilidade de pessoas entre lugares distintos. O deslocamento guaraní, por seu turno, marca uma mobilidade *dentro* do espaço tradicional, que, embora perpassasse fronteiras nacionais, é anterior mesmo à demarcação e delimitação dos Estados.

---

<sup>20</sup> Fonte: depoimento de Ana Gorosito, antropóloga da *Universidad de Misiones* – Documentário *Ñande Guaraní*.

<sup>21</sup> Eles próprios se denominam pela palavra guaraní *Tapédja*, ou seja, “um povo que está em movimento”.

<sup>22</sup> Os movimentos migratórios em direção a leste, ou as chamadas marchas cerimoniais, são dirigidos por líderes espirituais (xamã/profeta) e são parte da busca espiritual dos Guaraní, como uma resposta ao perene impasse metafísico que vivenciam.

<sup>23</sup> “Segundo dados da CEPAL, de cada dez migrantes indígenas - eles usam o conceito de migração - nove são do país vizinho. Ou seja, apenas atravessaram a fronteira. Esse é um dado que indica que são deslocamentos dentro do território tradicional” (Brand, 2008, pg.142).

De fato, os Guarani vivem uma economia de solidariedade. Há a noção de *guará* (ou província), região que engloba diversas *tecoa* (aldeias). Pode-se compreender, com isso, que os Guarani se vêem como membros de uma parcialidade, *tecoa*, situada em uma rede mais ampla de intercâmbio social e econômico, *guará*. Na noção de territorialidade transitória está imiscuída a própria compreensão de solidariedade regional, bem como do valor de pertencimento. Os movimentos prosaicos dinamizam e vivificam o território, mantendo sua coesão a partir da abertura de rotas de circulação de informações (fluxo da própria língua). O trânsito acontece devido a diversos motivos, tais como conflitos, visitas, rituais, relações de parentesco e, inclusive, em favor de articulações políticas. “Desse modo, mobilidade e reciprocidade caminham juntas” (Ladeira, 2006, pg 104). Nesse sentido, o trânsito inter-comunitário se configura como um direito étnico, sobre o qual se assenta a própria manutenção da etnicidade desse povo (Araújo, 2008).

O trânsito guarani na tríplice fronteira, nessa esteira, se dá por motivos variados, desde visitas familiares, até busca por melhor acesso a serviços públicos, especialmente de saúde.<sup>24</sup> A diferença entre as políticas públicas existentes em cada um dos três países no atendimento de indígenas e provimento de serviços básicos ocasiona um fluxo transfronteiriço (especialmente do Paraguai<sup>25</sup> em direção ao Brasil e/ou Argentina) de pessoas em busca de melhores condições de vida e de assistência. Isso representa um problema de particular importância já que essa dinâmica gera complicadores adicionais à condição social de muitas aldeias, a partir do inchaço populacional e da dificuldade dos governos de responder de forma eficiente a essa realidade.

“Em busca de assistência médica, índios guaranis-caiuás estão vindo do Paraguai para as aldeias de Mato Grosso do Sul, onde passam a morar em casas de parentes da mesma etnia, segundo a Funasa e lideranças indígenas. Em quase pelo menos duas aldeias, a população quase dobrou. ‘Para o índio não existe fronteira’, afirma o capitão da aldeia Bororó, o índio guarani Luciano Arévalo, 50, referindo-se ao tekoha (território sagrado) dos guaranis, que abrange áreas contínuas em território brasileiro e paraguaio. Segundo ele, as aldeias localizadas próxima à fronteira recebem mais parentes paraguaios do que Dourados. Na assistência à saúde, a Funasa não leva em conta a origem dos índios. Todos são atendidos. O agente de saúde da Funasa na aldeia de Porto Lindo, o índio guarani Avelino Lopes, 28, diz que não há como saber quem veio de fora porque muitos não têm documentos (08/03/05)” (Instituto Socioambiental, 2006).

<sup>24</sup> Conforme coloca Araújo (2008, pg.56), “Não faltam motivos e vontades para essa movimentação que faz parte do sistema organizacional do grupo como um todo. Por isso, a demanda por regularização e plena liberação da passagem transfronteiriça é presente e urgente.”

<sup>25</sup> Diversos relatos reiteram uma realidade que os fatos não permitem negar: o Paraguai é, dentre os três países, onde essa população enfrenta as piores condições de vida. A situação dos Guarani no Paraguai é a mais comprometida, o que acaba favorecendo um fluxo contínuo de pessoas que vem ao Brasil e à Argentina em busca de atendimento em serviços públicos de primeira necessidade.

As perambulações são planejadas e seguem rotas ordenadas desde o período pré-colonial,<sup>26</sup> ainda que as marchas recentes sejam em grande parte ignoradas pela sociedade nacional. De tal maneira, “nada permite afirmar que os Guarani sejam nômades ou andarilhos” (Guimarães, 2001, pg. 77). A denominação ‘povos nômades’ carrega um aspecto negativo de julgamento moral ao indicar a ausência de residência ou pensamento ordenado, além de ter implicações políticas significativas, inclusive no que diz respeito a processos de demarcação de terras. Conquanto que as marchas sejam intensas, a *tecoa* permanece como núcleo identitário do indivíduo ao situá-lo no tempo e no espaço social e geográfico.

Embora a territorialidade transitória permeie todo o grupo social Guarani, torna-se interessante observar, conforme destaca Guimarães (2001), que também existe uma divisão entre homens e mulheres no que se refere aos deslocamentos. As mulheres permanecem majoritariamente nas aldeias, cuidando da atual principal atividade de subsistência, o turismo (a agricultura ocupa importância secundária), ao passo que os homens estão em movimento mais constantemente.

Tem-se, portanto, que esse caráter de entrada e saída de pessoas das aldeias confere uma feição elástica à demografia Guarani, com a qual os serviços públicos de demografia e estatística não estão plenamente capacitados e aptos a lidar e compreender. Atualmente, as fronteiras (de)limitam as relações inter-comunitárias desse povo, além de acabarem por impor obstáculos ao trânsito tradicional, no qual se assenta tão fortemente a própria identidade guarani, conforme se pôde perceber. Parece-me interessante, a esta altura, citar um trecho de Segato (2005), em referência à argumentação de Benedict Anderson: “(...) não é nem uma língua comum, nem uma religião comum, e nem sequer uma lei comum o que dá realidade e unidade a uma nação, mas um território de referências compartilhadas” (Segato, 2005, pg.5).

## **2.2. O Paradigma das Fronteiras**

De acordo com Segato (2005), a noção de *espaço* pertence o domínio do real ao passo que *território* é um termo que já nasce como representação; quer dizer, é o “espaço representado e apropriado. (...) Território alude a uma apropriação política do espaço,

---

<sup>26</sup> Segundo Guimarães (2001), no século XVI, os subgrupos Guarani tinham um sistema de rotas que ligavam as aldeias e percorriam desde o Brasil meridional, até o Paraguai, norte da Argentina, Uruguai e Bolívia oriental.

que tem a ver com sua administração e, por tanto, com sua delimitação, classificação, habitação, uso, distribuição, defesa e muito especialmente, identificação” (Segato, 2005, pg.2). Território compreende a representação social do espaço, indissociável de categorias de poder. Não é por menos que a própria noção de territorialidade contenha alusões a conceitos como soberania, propriedade, disciplina, vigilância e jurisdição.

O conceito de território não é próprio das sociedades indígenas. Pelo contrário, a demarcação territorial decorre da nova gestão política de território que surge com o Estado moderno: a noção de soberania.<sup>27</sup> O entendimento de que não há território sem fronteiras torna-se claro a partir do processo de apropriação e definição, que decorre exatamente da consolidação do Estado – entendido como um ente centralizador que congrega território determinado, população permanente, e governo.<sup>28</sup>

Podemos situar historicamente, as origens do surgimento do Estado Moderno em 1648, com a chamada Paz de Westfália. O Estado passa a deter uma área que lhe é de jurisdição única e exclusiva, sobre a qual possui o monopólio do uso da força, por meio do contrato social. É importante lembrar que inicialmente a conformação do Estado esteve fortemente associada à idéia de Nação, ou seja, de raiz étnica comum, de um governo que serve aos interesses de um povo único.

Tratou-se de um processo seletivo, “liderado por elites quase sempre identificadas com uma ‘tradição’ ou passado étnico que é elevado ao status de cânone standard para todos os cidadãos a despeito da existência de outras raças, línguas e culturas” (Lins, 1997, pg.5). Atualmente, percebe-se que esse ideário nacional já foi em larga medida superado a partir da percepção de que um mesmo Estado agrupa, no seio de sua população, uma multiplicidade de grupos e subgrupos de diferentes origens étnico-raciais, histórico-sociais e até mesmo políticas. O Estado-nacional, entretanto, não deixou de ser elemento de identificação.

---

<sup>27</sup> “Soberania não é, propriamente, um poder do Estado, não é uma autoridade da sociedade política, porque poder ou autoridade toda e qualquer sociedade possui. Soberania é uma qualidade da autoridade. É, justamente, o mais alto grau da autoridade, do poder do Estado. É a qualidade de ser supremo e definitivo dentro do domínio que lhe é próprio, que lhe é reservado” (Fraga, 1985, pg.2).

<sup>28</sup> A teoria de estatalidade, definida no âmbito do Direito Internacional Público por Jellinek, caracteriza o Estado a partir da conjugação desses três elementos: população, território e governo. A partir de 1933, a Convenção de Montevideu sobre Direitos e Deveres dos Estados acresce um quarto elemento à sua configuração, qual seja, a capacidade de estabelecer relações com seu pares. Este último elemento, no entanto, ainda pode ser questionado pela doutrina, a partir da realidade da existência de micro-estados, bem como do fato de que é ato meramente declaratório o reconhecimento de um Estado pelos demais, desde que sua existência não viole regras mínimas de *ius cogens*.

Tomando o território a partir de seu uso social, torna-se impossível não associá-lo ao “cenário do reconhecimento” (Segato, 2005, pg. 3), ou seja, aos limites que constituem a própria identidade do indivíduo e do grupo social que dele se apropria, que o ocupa e explora. Por isso, o território é o espaço que serve de suporte à sociedade, mesmo que essa sociedade não seja homogênea. O Estado, enquanto conjunção de população, território e governo, representa um conjunto de “coletividades imaginadas”, com graus variáveis de coesão e eficácia simbólica (Lins, 1997).

A esta altura, é possível tocar em um ponto muito estudado pelas Ciências Sociais, bem como pela Psicologia, que é a noção de identificação, de pertencimento.<sup>29</sup> Estudar identificações é estudar limites (Grimson, 2005) – e vice-versa –, ainda mais quando se trata do emaranhado complexo de inter-relações que se estabelecem em regiões limítrofes, como no caso dos Guarani. Uma situação de fronteira não é uma situação de distanciamento ou de separação, tal como o termo pode fazer supor; mas ao contrário, é uma condição de intenso contato, de confluência.

“Optamos por definir as regiões de fronteiras como espaços inter-étnicos e inter-societários aonde se conjugam e intersectam diversas territorialidades e visões de mundo, gerando um complexo emaranhado de identidades e posições políticas, que se unificam e se contrapõe, se entrecruzam e se desencontram, dependendo das posições assumidas pelos atores sociais que as detenham” (Garcés, 2000, pg. 291).

Cabe observar que a condição de transnacionalidade colocada aos Guarani aponta para uma questão central, conforme argumenta Lins Ribeiro (1997): “a relação entre territórios e os diferentes arranjos sócio-culturais e políticos que orientam as maneiras como as pessoas representam pertencimento a unidades sócio-culturais, políticas e econômicas” (Lins, 1997, pg.2). Não se trata apenas de localização geográfica, mas também política e cultural, até por que a percepção de pertencimento do indígena também é influenciada por sua percepção sobre a sociedade envolvente, bem como sobre a que esta tem sobre aquele.

As comunidades guarani nos três países são dialeticamente permeáveis à cultura paraguaia, brasileira ou argentina. Isso porque, há uma evidente dualidade identitária, na qual diferentes níveis de integração exercem poderes diferentes na estruturação das capacidades de agentes coletivos e individuais (Lins, 1997). Há, ademais, uma dupla percepção da territorialidade, já que os Guarani são obrigados a experimentar o

---

<sup>29</sup> Ambas referências correlacionam-se também à noção de nacionalidade, posteriormente discutida.

entendimento sobre o que é seu território a partir de uma sobreposição entre o território dos Estados e de seu próprio território tradicional.

No caso específico de países como Brasil, Paraguai e Argentina, sobre cujos processos de demarcação limdeira não me cabe alongar neste ensaio, é sabido que os movimentos de descolonização e independência, seguidos da consolidação de áreas de fronteira, pouco ou em nada consideraram a realidade de antigas populações indígenas, que tradicionalmente ocupavam aqueles territórios.<sup>30</sup> Essas populações foram ignoradas e alijadas do próprio processo de “unificação nacional”, e muitas delas encontram-se atualmente “divididas”, ao verem seu antigo espaço de circulação tradicional ser atravessado e, assim, repartido pelas linhas imaginárias das fronteiras nacionais. Governos posteriores que, inseridos no contexto de forte insurgência de movimentos indigenistas, procuraram integrar essas populações, o fizeram em grande parte das vezes com base em projetos integracionistas;<sup>31</sup> e, sempre importante lembrar, integração não significa necessariamente inclusão.<sup>32</sup>

Nesse contexto, Ladeira (2006) ressalta que as relações entre as sociedades indígenas e a sociedade nacional passam a se operar segundo uma lógica de base territorial fixa, que conferiria legitimidade étnica aos grupos indígenas. De acordo com essa noção, a discriminação poderia se processar segundo uma lógica espacial, na qual os grupos então denominados como ‘nômades’ não teriam reconhecida sua identidade.

Não restam dúvidas de que a questão territorial representa ainda hoje o principal problema no que se refere às temáticas indigenistas. Diversos interesses, de ordem econômica, empresarial, política, social e ambiental giram em torno da polêmica discussão a respeito da demarcação de terras indígenas. O assunto está frequentemente colocado na mídia, que evidencia os conflitos, muitas vezes sangrentos, que surgem a partir da complexa disputa pela ocupação de terras.

---

<sup>30</sup> “No processo de assimilação do índio à sociedade compreendida pelo Estado formalmente delimitado, o índio perdeu sobretudo sua autonomia política na medida com que foi forçosamente inserido dentro de um Estado que todavia lhe parece espúrio” (Gomes, 2003, pg. 419).

<sup>31</sup> O chamado paradigma integracionista tinha como base a percepção de que o índio era um ser fadado ao desaparecimento na medida em que deveria se amoldar aos padrões e estilos de vida da sociedade envolvente. Os projetos “de emancipação” atuavam sobre uma base progressista e etnocêntrica, que via o indígena em um processo de transição com vistas a alcançar o modelo final da sociedade envolvente.

<sup>32</sup> Norbert, Elias. 1994.

A questão indígena, em verdade, é apenas mais uma parte a compor o emaranhado cenário agrário brasileiro, paraguaio e argentino – provavelmente a mais fraca das partes. Com os Guarani não chega a ser diferente: há evidente escassez de terras aráveis para o povo, que vive em situações cada vez mais preocupantes de pobreza e exclusão. Existem aldeias de 231 hectares que abriga 131 famílias, como no caso Brasileiro, ou de apenas 55 hectares que abriga 54 famílias, como no caso Paraguaio.<sup>33</sup> As comunidades ficam confinadas aos limites impostos por redutos territoriais, que inviabilizam a auto-sustentabilidade das aldeias.

“Minha preocupação sobre essa questão do nosso povo é que anteriormente não tínhamos fronteiras e hoje somos delimitados entre duas fronteiras: fronteiras dos países diferentes e a fronteira dos territórios reduzidos.” – Edna Silva de Souza, Liderança indígena da comunidade Guarani Kaiowa, em Dourados, Mato Grosso do Sul. (Conselho Nacional de Imigração, 2008).

O conceito de Terra Indígena é uma categoria jurídica,<sup>34</sup> que não inclui a noção de territorialidade, ou seja, trata-se de um conceito que prioriza aspectos técnicos e administrativos em detrimento da incorporação efetiva de um povo sobre seu espaço, onde possa plenamente desenvolver as relações e vivências definidas por sua tradição e cosmologia (Ladeira, 2006).

Os fluxos de deslocamento guarani, envolvidos no cenário da tríplice fronteira, apresentam-se com uma dinâmica muito própria, inclusive no que se refere às relações com postos aduaneiros:

“Na Tríplice Fronteira, em praticamente todas as direções de passagem, os Guaranis passam sem mostrar documento, apenas usando adornos característicos de seu artesanato, como colares, pulseiras etc. No entanto, existem fricções que impedem a plena fluidez dessas passagens. Quando fui para a Argentina com Cassemiro de ônibus urbano, tive que descer para apresentar documentação, mas nem Cassemiro, nem um outro guarani que também estava indo para lá desceram, ambos ficaram no ônibus aguardando os demais passageiros e ninguém falou nada. O motorista do ônibus, que normalmente orienta os visitantes que não sabem como funciona essa passagem da fronteira, também ficou calado. Essa livre passagem não é institucionalizada, mas parece existir um entendimento entre as autoridades aduaneiras e os índios” (Araújo, 2008, pg. 56).

Obviamente, essa especificidade não é regra, e há inúmeros relatos de indígenas que narram dificuldades de atravessar fronteiras caso não apresentem, ou não tenham, documentos de identidade. A livre passagem se dá meramente no âmbito da informalidade. Apesar de os índios conhecerem caminhos alternativos, trilhas pela mata

---

<sup>33</sup> Fonte: Documentário *Ñande Guarani*.

<sup>34</sup> Definida no Brasil pela Lei 6.001/73 (“Estatuto do Índio”); no Paraguai pela Lei 904/81 (“Estatuto de las Comunidades Indígenas”); e na Argentina pela Lei 23.302/85 (“Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes”) e demais leis provinciais específicas.

local, que os permite tranquilamente alcançar tribos em outros países sem serem interceptados por autoridades aduaneiras, isso em nada reduz o problema; se não o agrava ainda mais. Nessa conjuntura, percebe-se que o livre trânsito, a demanda por passagem, ou seja, “o entendimento de um direito que transcende a norma jurídica da identificação formal pelo fato dos índios estarem transitando por suas terras” (Araújo, 2008, pg. 58), ficam comprometidos.

### **3. Marco Teórico**

#### **3.1. Nacionalidade e cidadania como Direito Humano**

A nacionalidade representa um vínculo político, social e pessoal que se estabelece entre o indivíduo e o Estado. Constitui a representação do status de pertencimento do indivíduo à comunidade.<sup>35</sup> Em verdade, o próprio Estado inexistente se dissociado de seus nacionais, uma vez que não existe Estado sem seu ente constitutivo mais central, a população. A noção de nacionalidade remonta ao *Status Civitatis* do antigo Direito Romano, muito embora essa condição não coincida necessariamente ao pleno exercício de cidadania, conforme se argumentará posteriormente.

A condição de nacionalidade determina obrigações do Estado para com seus cidadãos, garantindo-lhes reconhecimento, proteção e inserção no regime jurídico-político de direitos e deveres em vigência naquele país. Importante destacar que o regime de proteção do Estado para com seus nacionais se expande para além de suas fronteiras; há um dever de proteção diplomática, o que explica, por exemplo, a existência de serviços consulares. Além disso, a questão da nacionalidade (distinção entre nacionais e estrangeiros) deve servir às mais diversas finalidades, estando relacionada a outras questões referentes à extradição, deportação, etc.

A nacionalidade é o reconhecimento jurídico de uma condição de existência fática do indivíduo, servindo, por isso, como condição elementar para a realização de direitos ulteriores. O direito à nacionalidade é essencial na medida em que sua “ausência torna a personalidade uma suscetibilidade completamente irrealizável, sem valor concreto” (Bittar, 1939, pg. 6). Tal como os quesitos nome, filiação, idade e naturalidade, a

---

<sup>35</sup> Conforme argumenta Bittar (1939), a nacionalidade é um direito do indivíduo face à coletividade. O direito fundamental da identidade se “constitui no elo de ligação entre o indivíduo e a sociedade em geral” (Bittar, 1939, pg. 120).

nacionalidade é um elemento fundamental na constituição da identidade e da pessoa (Fraga, 1985). Cabe ao Estado, portanto, reconhecer e sancionar esse direito no plano positivo, consagrando-os em nível constitucional.

O direito personalíssimo à nacionalidade é, em si mesmo, o direito a ter direitos. Sem esse vínculo primário formalmente estabelecido entre Estado e nacional, torna-se inviável a concretização dos demais direitos e liberdades fundamentais. Por essa razão, o Estado instituiu procedimentos burocráticos de registro e identificação de seus nacionais a partir da aquisição de documentos e, com isso, do acompanhamento dos eventos particulares com valor para o Direito, como o casamento, o óbito, a aquisição de imóveis, entre outros. A aquisição da identidade jurídica é o elemento primário que materializa essa relação. A identidade é em si mesma a diferença e a igualdade, na medida em que reconhece o indivíduo em sua singularidade ao mesmo tempo em que o identifica com uma coletividade.

O nascimento é, por isso, não apenas um evento privado ou um fato natural, mas também um fato que assume contorno e relevância jurídica, com implicações para a esfera pública. Segundo Carbonari (2009), a partir do nascimento da pessoa com vida, estabelece-se desde logo sua capacidade de direito, sejam aqueles considerados inerentes a pessoa humana (tomada em si mesma e em suas projeções na sociedade), como o direito à vida e à dignidade;<sup>36</sup> seja sob o viés patrimonial do direito à herança, que deve ser reconhecida a partir do registro de nascimento. “É com o registro de nascimento que a pessoa passa a ter prova de sua nacionalidade, recebendo proteção de seu país e passando a ter direitos civis, políticos e sociais” (Carbonari, 2009, pg. 61).

O modelo jurídico de concessão de nacionalidade é definido soberanamente por cada país de forma distinta, de acordo com regulamentação de direito doméstico. Contrariamente à condição de nacional que surge por atribuição, a condição de estrangeiro é determinada meramente por deslocamentos no espaço; isso quer dizer que para adquirir ou perder a condição de estrangeiro basta que a pessoa se desloque da jurisdição do país ao qual pertence e passe à jurisdição de outro Estado (Fraga, 1985).<sup>37</sup>

---

<sup>36</sup> “A dignidade constitui qualidade intrínseca do ser humano, não podendo dele ser separada ou retirada sua proteção jurídica (...). A dignidade, enquanto atributo do ser humano, não é ela própria um direito fundamental concedido pelo ordenamento jurídico; mas é um elemento que deve ser reconhecido pelo Estado” (Carbonari, 2009, pg. 21).

<sup>37</sup> O Estrangeiro seria todo aquele que não detém a nacionalidade de cujo território se encontra.

Tradicionalmente, todas as legislações seguem dois princípios: (i) o da aquisição primária ou originária, aquela que surge com o nascimento (condição de cidadão nato) a partir dos critérios de *jus solis* e/ou de *jus sanguinis*, ou (ii) o da aquisição secundária ou adquirida, aquela que resulta da própria vontade do indivíduo e/ou do Estado em conceder a naturalização. Com relação aos critérios, tal como evidenciado pelas próprias designações, o *jus solis* relaciona a atribuição de nacionalidade ao nascimento do indivíduo em solo pátrio, segundo um critério territorial; ao passo que o *jus sanguinis* relaciona a atribuição ao fator de descendência familiar (consangüinidade), ou seja, são nacionais aqueles indivíduos filhos de nacionais. Os critérios de titularidade, porém, não são necessariamente rígidos, havendo possibilidades de exceção, adoção de ambos os critérios.<sup>38</sup> A determinação da nacionalidade, portanto, resulta da soma do fato jurídico ao critério de lei que lhe atribui (Fraga, 1985).

Historicamente a noção de nacionalidade tem sido um assunto tratado principalmente em âmbito interno. Já que cada Estado é soberano na escolha de seu regime jurídico de atribuição de nacionalidade, há um complicador adicional oriundo da possibilidade de que existam indivíduos cuja situação particular os coloca em condição de “nacionalidade-cumulada” ou de “nula-nacionalidade”. Não é fácil determinar de imediato a nacionalidade de uma pessoa. Há situações de conflito entre normas de diferentes sistemas de direitos, ou entre os critérios de dois ou mais países. Casamento entre cônjuges de diferentes nacionalidades, movimentos migratórios, entre outros fatores podem ocasionar esse tipo de situação.

Quando, em especial a partir do séc. XX, essa temática começa a abandonar meramente a esfera doméstica para também ser reconhecida e incorporada nos textos de importantes tratados internacionais, é principalmente como resposta à inegável problemática imposta pela situação de apatridia em que se encontram centenas de milhares de pessoas ao redor de todo o planeta, para as quais inexiste o mencionado elo entre cidadão e Estado. Essas pessoas sem nacionalidade formam um dos grupos mais vulneráveis do mundo.

Pessoas em condição de apatridia são freqüentemente alvos fáceis de discriminação, violência e exploração, como consequência do fato de não terem reconhecidas para si

---

<sup>38</sup> O Brasil e o Paraguai, por exemplo, adotam como norma geral o critério territorial, mas admitem, como exceção, o critério da filiação.

segurança jurídica ou proteção legal. Direitos mais básicos, como o acesso a serviços públicos de educação e saúde, lhes são privados.

Segundo a Convenção relativa ao Status de Pessoas Apátridas, em vigor desde 1960, o termo apátrida categoriza uma pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado. Contudo, é importante ressaltar que essa “categoria” representa apenas uma parcela de um conjunto mais amplo de chamados “não-cidadãos”, que também inclui aqueles indivíduos indocumentados ou em situação de “nacionalidade inefetiva”, além de refugiados, solicitantes de asilo, pessoas em situação de tráfico, entre outras<sup>39</sup> (Lynch, 2005).

Importante ressaltar que, por serem os Estados os únicos atores capazes de determinar a titularidade de nacionalidade, devem ser também eles os principais atores a reduzir e prevenir situações de apatridia. Para tanto, devem balizar-se nas recomendações e normativas internacionais, cujas determinações expressam a necessidade de que os Estados estabeleçam mecanismos facilitadores de aquisição, reaquisição ou confirmação de nacionalidade, bem como facilitação de documentação.

Dentre as diversas situações que podem ocasionar casos de apatridia, existem determinadas populações que sofrem dessa situação como um resultado da recusa pelo Estado em conceder nacionalidade. No caso dos indígenas Guarani na tríplice fronteira, o quadro está configurado como uma política de omissão imprópria, em que o problema apresenta-se ainda mais intrincado por estar baseado na dificuldade de se comprovar tal nacionalidade, ou melhor, na dificuldade em se registrar os nascimentos exatamente onde eles aconteceram. Há uma dificuldade ainda maior em se obter a documentação devida que reconheça a identidade jurídica de cada indivíduo guarani. Segundo relatório do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (2008):

“Apatridia frequentemente significa viver sem documentos de identidade que conferem personalidade jurídica e os direitos a ela associados – acesso a serviços de saúde, educação, direitos de propriedade e direito de ir e vir. Nascimentos e óbitos podem não ser registrados com o resultado de que pessoas apátridas acabam sendo legalmente invisíveis: sua existência ocorreu apesar de nunca legalmente reconhecida” (ACNUR, 2008, pg. iii).<sup>40</sup>

A situação de apatridia ou ampla indocumentação em que se encontram os Guarani é resultado de uma lacuna dos Estados em perceberem o problema e desenvolveram

---

<sup>39</sup> A organização internacional *Refugees International* estima que existam cerca de 175 milhões de pessoas em todo mundo em condição de “não-cidadãos” (Lynch, 2005).

<sup>40</sup> Tradução livre.

mecanismos eficientes que possam solucioná-lo. Essa condição entre os membros das comunidades guarani, nos três países, os afasta da possibilidade do pleno exercício de cidadania e do pleno gozo de direitos. A condição de nacionalidade quando esta lhes é atribuída, ademais, parece ineficaz à completa materialização do exercício da cidadania, especialmente no que se refere à problemática de acesso a trabalho e emprego, bem como à plena vivência de sua territorialidade.

Como anteriormente mencionado, as noções de cidadania e nacionalidade estão intrinsecamente relacionadas. Ambas as palavras, nacionalidade e cidadania, são usadas como categorias que definem pertencimento, por meio de um vínculo jurídico entre indivíduo e Estado.

Semelhantemente, cidadania se apresenta como um conceito relacional, em que em uma ponta está o indivíduo e na outra o Estado, em uma relação estabelecida de direitos e deveres. São qualificados enquanto cidadãos, aquele indivíduos cuja nacionalidade está reconhecida pelo Estado segundo sua identidade jurídica, que determina quais leis se aplicam. Contudo, cidadania não é um conceito de fácil definição, justamente porque não se trata de um conceito estanque, mas sim histórico, cuja percepção varia ao longo do tempo e do espaço. “Não se pode, portanto, imaginar uma seqüência única, determinista e necessária para a evolução da cidadania em todos os países” (Pinsky & Pinsky, 2003, pg. 10).<sup>41</sup>

Os alicerces do ideário moderno em torno da idéia de cidadania emergem, essencialmente, a partir das Revoluções Francesas e Norte-americana, justamente o período histórico que dá início à noção de direitos e liberdades fundamentais formalmente consagrados. O amplo reconhecimento da relevância moral desse novo estatuto de direitos e garantias impulsionou o movimento declaratório e de positivação. O indivíduo é reconhecido como fonte última da legitimidade do poder e a ele são assegurados os direitos de caráter positivo e negativo.

O conceito de cidadania está, atualmente, estreitamente vinculado à emergência da noção de Direitos Humanos e Democracia, e correlaciona-se fortemente ao exercício de

---

<sup>41</sup> No Brasil, por exemplo, a percepção histórica sobre cidadania esteve fortemente vinculada ao processo produtivo e a inserção do indivíduo na cadeia trabalhista. A carteira de trabalho foi propriamente considerada, nos anos 30, como uma certidão de nascimento cívico, que concedia cidadania formal aos brasileiros (Peirano, 2002).

participação política, bem como à plena realização dos chamados direitos civis, sociais, econômicos e culturais. Segundo alguns autores, em sua acepção mais plena, cidadania está efetivamente associada ao exercício da democracia (Pinsky & Pinsky, 2003). “É importante deixar claro que os direitos políticos são reservados exclusivamente aos nacionais e dentre estes aos cidadãos” (Fraga, 1989, pg. 380).

Os conceitos de cidadania e nacionalidade, todavia, não são coincidentes, e estão sendo cada vez mais problematizados a partir dos movimentos de globalização e de integração regional. Há uma tendência recente de reconhecimento de identidades fora do contexto nacional, o que remete, conseqüentemente, a uma nova concepção de cidadania. Uma evidência concreta está na realidade européia.<sup>42</sup>

Cidadania pode ser, então, entendida como um

“processo conflitivo de construção do espaço público em termos de propiciar as condições reais, sejam elas materiais, sociais, ou culturais, de vivência digna de todos os cidadãos a partir do vínculo jurídico que permite a efetivação dos direitos fundamentais do homem” (Carbonari, 2009, pg. 83).

A partir dessa definição de Carbonari, é possível repensar a complexa integração de grupos marginalizados na sociedade brasileira, o que nos leva ao conceito de “subcidadania”, elaborado por Jessé de Souza. O que quer dizer, enfim, ser cidadão no caso dos povos indígenas? Em especial, se tomarmos a noção de cidadania como um direito originário, inerente a pessoa humana, podemos compreender que a sua não atribuição vai muito além do que uma falha institucional ou processual para se tornar um mecanismo de exclusão. O Estado age em sua inação (lapse eficaz), garantindo a perenidade de situações coloniais e a perpetuação do não-reconhecimento das minorias.

### **3.2. Documentação, reconhecimento e garantias**

No mundo moderno vivenciamos a realização suprema dos valores da linguagem, especialmente em sua função referencial. Nesse contexto, documentos assumem um caráter indispensável ao indivíduo, sem o qual não é possível fazer prova de quem se é, ou de quem se diz ser. Colocam-se como extremamente necessários os meios materiais que atestem a veracidade da auto-identificação do sujeito (Peirano, 2002).

---

<sup>42</sup> É possível falar em cidadania européia (com base no bloco regional – União Européia), embora as nacionalidades permaneçam restritas às unidades nacionais da UE (inglesa, francesa, alemã, etc). Cidadania, nesse sentido, correlacionar-se-ia às instituições, às esferas de participação, e não necessariamente à critérios de titularidade.

Roberto DaMatta, em seu ensaio “A mão visível do Estado: Notas sobre o significado cultural dos documentos na sociedade brasileira” (1996) aponta o quão valiosos são os documentos, como uma das mais importantes exigências da cidadania moderna. Os documentos “tanto revelam quanto põem em ação essas entidades que concebemos abstratamente como nação, Estado, cidadania, democracia” (Peirano, 2002, pg. 34).

Enquanto materialização da cidadania, os documentos prestam à finalidade de conceder direitos e exigir deveres, além de servir à atestação de determinadas capacidades do indivíduo, como no caso da carteira de trabalho. A carteira de identidade, documento central na vida cotidiana do Brasil, é o instrumento que permite o acesso a direitos de participação democrática, serviços públicos, pagamentos, entre tantos outros. Os documentos estão relacionados inclusive aos meios de movimentação do indivíduo dentro e fora do território nacional. Sem identificação oficial não é possível transitar livremente, muito menos atravessar fronteiras.

Os papéis legais atualmente utilizados foram em sua grande maioria introduzidos no início do século XX. De fato, sua gênese e implementação estão fortemente associadas ao surgimento do Estado moderno, em uma tentativa de conciliar elementos particulares e coletivos (Peirano, 2002). O indivíduo documentado está identificado à coletividade definida pelo Estado nacional, que detém o monopólio de emissão de tais papéis. O documento singulariza o indivíduo e o reconhece como único e particular, ao mesmo tempo em que facilita a contagem e o controle da população. O documento é parte de um repertório jurídico-legal que elabora e descreve, por meio de signos e referenciais indéxico-icônicos, a pessoa como ser único – representada pela entidade abstrata de um número individual e intransferível.

O documento – reconhecido e regulado – legaliza e oficializa o cidadão, tornando-o visível e passível de controle legítimo (Peirano, 2002). Há ainda o componente de evidente reconhecimento social conferido aos documentos. É a certidão de nascimento o passo inicial, requisito necessário a obtenção de diversos outros documentos. Por isso, é possível perceber, tal como o faz Carbonari (2009, pg.83), o subregistro de nascimento como um emblema da exclusão social.

“O documento faz o cidadão em termos performativos e obrigatórios. Essa obrigatoriedade legal de possuir documento naturalmente tem seu lado inverso: o de

remover, despossuir, negar e esvaziar o reconhecimento social do indivíduo que não possui o documento exigido em determinados contextos (...) o contraponto de sua exigência é a penalização por não possuí-los.” (Peirano, 2002, pg. 37/49). A perda ou a inexistência do documento identificador implica praticamente na suspensão dos direitos de cidadania.

### **3.3. Marco jurídico-legal internacional: as Convenções e sua aplicação**

A emergência da percepção sobre povos indígenas como *objeto* de direito internacional público é relativamente recente.<sup>43</sup> Historicamente, a visão positivista de que o Direito Internacional Público (DIP) estava relacionado apenas com os direitos e deveres dos Estados retirava dos povos indígenas a possibilidade de participarem das considerações desse direito. A doutrina de que a sociedade internacional seria restrita aos povos ditos civilizados, segundo padrões ocidentais, justificava os propósitos colonialistas (Anaya, 1996).<sup>44</sup>

Foram, enfim, as reformas e os avanços normativos no sistema de DIP, que deram margem à realização do direito internacional dos direitos humanos, que também propiciaram as mudanças sobre como os povos indígenas são tratados no âmbito desse direito. Importante destacar que a emergência do sistema Nações Unidas e o crescente ativismo de articulação transnacional das comunidades indígenas foram especialmente relevantes nesse contexto (Anaya, 1996). Na esteira da terceira onda de democratização (Huntington, 1992), a permeabilidade dos sistemas domésticos aos arranjos de direito internacional também possibilitou que a percepção dos povos indígenas como sujeitos de direitos coletivos e individuais adentrasse as arenas de conformação do direito interno. Isso se refletiu nos movimentos constituintes, com o reconhecimento de direitos e garantias dos indígenas nos textos constitucionais das democracias modernas. Contudo é importante ressaltar que as minorias étnicas e os povos tribais ainda permanecem relativamente à margem no sistema normativo internacional.

Gradativamente, os direitos dos povos indígenas vêm galgando seu lugar na legislação internacional sobre direitos humanos, sendo que nos últimos 20 anos surgiu e se

---

<sup>43</sup> Note-se aqui que não se está falando na admissão de comunidades indígenas ou minorias étnicas como sujeitos de DIP, mas sim em uma acepção mais restrita, enquanto objeto das considerações desse direito.

<sup>44</sup> Interessante observar que o paradigma da tutela (integracionista ou progressista) adotado pelos Estados em âmbito doméstico (a exemplo da doutrina brasileira no período de governo militar) foi semelhantemente adotado em nível internacional.

consolidou um sistema jurídico diferenciado que confirma e protege os direitos individuais e coletivos desses povos. No Direito Internacional Público contemporâneo a questão indígena está tratada essencialmente em dois instrumentos principais, quais sejam, a Convenção nº169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes,<sup>45</sup> e a Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Até os anos 1970, a OIT era o único organismo do sistema ONU que havia manifestado um interesse contínuo no trato dos direitos dos povos indígenas. Isso porque, a princípio, as atenções sobre o assunto eram voltadas, sobretudo, à exploração do trabalho indígena. Foi essa mesma Organização a responsável por adotar o primeiro instrumento internacional que tratou exclusivamente dos direitos indigenistas, a Convenção nº 107 de 1957 sobre populações indígenas e tribais (MacKay, 2002). A OIT continua sendo até hoje a única Organização a adotar um instrumento internacional vinculante sobre a questão, a mencionada Convenção nº 169.

A Convenção 169 é o instrumento basilar para o trato da questão indígena. Adotada em 1989, essa Convenção é resultado da revisão parcial sobre a Convenção 107. A Convenção 169 veio responder a uma necessidade de reformulação da normativa, já que a Convenção anterior, de cunho tutelar,<sup>46</sup> à época já se encontrava ultrapassada com relação a nova percepção antropológica sobre os direitos desses povos face ao Estado e à sociedade envolvente como um todo.

A Convenção 169 trouxe duas inovações principais ao direito internacional: o conceito de *povos* indígenas e tribais, e o dever do Estado de consultá-los (o chamado mecanismo de consulta prévia) sobre temas que estão diretamente vinculados aos seus interesses, como é o caso da demarcação de terras. Entretanto, a Convenção absteve-se de tratar aspectos mais controversos, como a questão da autodeterminação. Atualmente essa Convenção é o único instrumento internacional sobre povos indígenas que detém força vinculante e caráter de obrigatoriedade, prevendo mecanismos de supervisão e implementação nos Estados-parte (Instituto Socioambiental, 2009).

---

<sup>45</sup> Ambos os três países, Paraguai, Argentina e Brasil ratificaram a Convenção 169. Respectivamente em 1993, 2000 e 2002.

<sup>46</sup> O objetivo da Convenção 107 era – e continua sendo para aqueles países que não a substituíram pela Convenção 169 – a integração e a assimilação dos povos indígenas dentro dos Estados em que se inserem.

A Convenção 169 é de caráter essencialmente processual. Isso quer dizer, que o instrumento reconhece primordialmente direitos processuais – procedimentos que o Estado deve seguir e cumprir em sua relação com os povos indígenas –, ao invés de direitos substantivos (MacKay, 2002). Como consequência, os mecanismos de revisão estão mais atentos em saber se os Estados estão seguindo devidamente os procedimentos corretos (i.e.: consulta, participação e avaliações de impacto), do que em verificar o impacto resultante de suas ações. Uma exceção está representada pelo artigo 14 que requer do Estado o respeito aos direitos de propriedade dos povos indígenas sobre territórios tradicionalmente ocupados. Esse artigo manifesta um direito substantivo, que implica ao Estado a realização de um resultado concreto (MacKay, 2002).

Apesar das inovações introduzidas pela Convenção, esse instrumento parece ainda não ter se solidificado como marco jurídico relevante na tomada de decisão dos Estados. Na prática, a aplicação da Convenção ainda se mostra pouco efetiva. Segundo o Instituto Socioambiental (2009), até hoje os juízes pouco se arrogam da Convenção para embasar suas decisões e, no âmbito do poder executivo, são variados os casos de não observância às disposições do tratado, principalmente nos temas que inovam com relação à normativa doméstica (como no caso do mecanismo de consulta prévia). Há avanços notáveis em determinados países, porém, na América Latina o quadro geral é de inquietação no que diz respeito ao real peso da Convenção sobre a conduta estatal, principalmente no que se refere às legislações infra-constitucionais, que devem adequar-se à normativa internacional.

Nota-se, por isso, que o principal desafio no campo dos direitos indígenas não consiste mais no seu reconhecimento jurídico, mas na sua aplicação real. Isso porque esse reconhecimento traz consigo a obrigação do Estado de propiciar direitos diferenciados a essas populações com objetivo de garantir seu acesso à cidadania plena. Os avanços do direito internacional devem ser traduzidos em mudanças concretas em nível regional, nacional e local, de modo que se possa pôr fim às violações desse direito.

No que concerne a temática do presente ensaio, o 32º artigo da presente Convenção merece especial destaque por sua acentuada relevância para o tema, assim disposto:

*“Artigo 32*

Os governos deverão adotar medidas apropriadas, inclusive mediante acordos internacionais, para facilitar os contatos e a cooperação entre povos indígenas e tribais através das fronteiras, inclusive as atividades nas áreas econômica, social, cultural, espiritual e do meio ambiente”.

Isso significa que a Convenção estabelece de forma muito contundente a obrigação dos Estados-parte em cooperar a favor da realização plena dos direitos dos povos indígenas transfronteiriços, sobretudo no que diz respeito ao atendimento e à proteção de seus interesses. Demais artigos da Convenção 169 também estão indiretamente correlacionados aos direitos de cidadania, nacionalidade e territorialidade, com destaque para os artigos 2, 4, 13 e 14.

A Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas, por sua vez, foi recentemente adotada, em 2007. O texto desse instrumento – aprovado por 143 votos a favor, 4 contra e 11 abstenções –, representou um marco histórico na luta indigenista pela afirmação de direitos, após anos de longas negociações em torno do projeto de declaração, que finalmente trata do controverso tema da autodeterminação.

A Declaração constitui um mecanismo de *soft-law*, ou seja, não é norma vinculante aos Estados, não é um tratado. Entretanto, ao ser aprovado por maioria substancial na Assembleia Geral das Nações Unidas, aparece como instrumento de direito costumeiro que formaliza o entendimento que se tem atualmente sobre a matéria e, como tal, possui um valor normativo de diretriz de política internacional (Aragão, 2008). Em seu texto, estão enunciados e consagrados direitos individuais e coletivos, sendo que, com relação ao escopo do presente trabalho, três artigos merecem especial realce:

*“Artigo 6*

Todo indígena tem direito a uma nacionalidade.

*Artigo 33*

1. Os povos indígenas têm o direito de determinar sua própria identidade ou composição conforme seus costumes e tradições. Isso não prejudica o direito dos indígenas de obterem a cidadania dos Estados onde vivem.

*Artigo 36*

1. Os povos indígenas, em particular os que estão divididos por fronteiras internacionais, têm o direito de manter e desenvolver contatos, relações e cooperação, incluindo atividades de caráter espiritual, cultural, político, econômico e social, com seus próprios membros, assim como com outros povos através das fronteiras.

2. Os Estados, em consulta e cooperação com os povos indígenas, adotarão medidas eficazes para facilitar o exercício e garantir a aplicação desse direito.”

Nota-se que artigo 36 da Declaração guarda proximidade com o artigo 32 da Convenção 169. Semelhantemente, outros artigos da Declaração também estão inter-relacionados à temática, em especial os artigos 9 e 25 que tratam do direito de pertença à comunidade, bem como do direito à conexão territorial com espaços tradicionalmente ocupados.

No âmbito inter-americano, existe desde 1997 um grupo de trabalho destinado a elaborar um projeto de Declaração Americana sobre os Direitos dos Povos Indígenas. Embora até hoje não tenha sido formalmente adotada, esse projeto de declaração formaliza as orientações consagradas pela jurisprudência da Corte Inter-Americana de Direitos Humanos, que se vale de outros instrumentos internacionais de direitos humanos para tratar de casos envolvendo violação de direitos de povos ou indivíduos indígenas.

Nesse sentido, embora a Convenção 169 da OIT e a Declaração da ONU sobre Povos Indígenas constituam os marcos regulatórios internacionais centrais para o trato das questões indígenas, isso não significa dizer que a normativa esteja a eles limitada. Os direitos reconhecidos nos demais atos internacionais de direitos humanos, bem como consagrados pelo costume internacional, pelos princípios gerais do direito e pelas doutrinas judiciais,<sup>47</sup> também se aplicam às questões indígenas. Há uma contribuição significativa ao desenvolvimento e fortalecimento do arcabouço jurídico sobre os direitos dos povos indígenas a partir da interpretação desses instrumentos gerais<sup>48</sup> de direitos humanos em favor do cumprimento e da proteção dos direitos coletivos e individuais dos povos indígenas.

O direito à nacionalidade, por exemplo, está assegurado em uma série de outros importantes instrumentos internacionais e regionais de direitos humanos, tais como: na Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 (art. 15); na Declaração Interamericana dos Direitos e Deveres do Homem, de 1948 (art. 19) e na Convenção Americana de Direitos Humanos (art. 20), de 1969; no Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos, de 1966 (art. 24); na Convenção sobre os Direitos da Criança (art. 7 e 8); apenas para mencionar alguns.

No âmbito do regime internacional de proteção dos direitos humanos,<sup>49</sup> é mandatório reconhecer ainda a existência de mecanismos formais e instrumentos processuais que foram desenvolvidos no contexto de proteção aos direitos indígenas. Principalmente no âmbito do sistema ONU, é possível citar: o fórum permanente sobre questões

---

<sup>47</sup> Art. 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça (1945).

<sup>48</sup> Em contraposição aos instrumentos específicos que tratam de questões indígenas.

<sup>49</sup> De acordo com a definição clássica de Krasner (1982), regime internacional deve ser entendido como um conjunto de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, segundo o qual as expectativas dos atores convergem em um dado tema (tradução livre).

indígenas, o mecanismo do relator especial, do fundo voluntário para populações indígenas, entre outros.<sup>50</sup> Em uma visão ainda mais ampla, deve-se reconhecer a incipiente configuração de arranjos de governança em torno da questão, incorporando desde os sistemas Nações Unidas e Interamericano às redes transnacionais de articulação da sociedade civil.

### **3.4. Responsabilidade Internacional do Estado**

Neste ponto, então, cabe indagar quais são as implicações e conseqüências da situação enfrentada pelos Guarani na tríplice fronteira para os Estados na esfera internacional. Não é mais preciso reiterar os impactos negativos dessa realidade na vida das populações autóctones. Contudo, é necessário ainda passar a uma reflexão mais detida a respeito do dever do Estado face às responsabilidades assumidas em âmbito internacional. Há um claro descumprimento de determinados compromissos a partir da continuidade do cenário de ampla indocumentação e subcidadania experimentados pela população indígena Guarani no Brasil, Paraguai e Argentina.

O princípio da responsabilidade internacional do Estado<sup>51</sup> é acionado a partir do momento em que o Estado descumpre, por ação ou omissão, suas obrigações internacionais, seja por infringir regra a qual tenha formalmente se comprometido por meio da celebração de atos internacionais, seja pelo descumprimento de uma regra de *jus cogens*,<sup>52</sup> que por definição criam obrigações internacionais *erga omnes*. Isso significa dizer, que a responsabilidade internacional é uma figura jurídica que se constitui das obrigações que nascem para um Estado a partir do momento em que há uma violação de uma norma de DIP.

Como esclarece Accioly (2000), a noção de responsabilidade repousa sobre o princípio da obrigatoriedade de manter os compromissos assumidos, bem como de reparar o mal possivelmente causado a outrem a partir da prática do ilícito. Essa matéria é regulada essencialmente pelo direito consuetudinário, tendo como marco referencial um esboço

---

<sup>50</sup> Fonte: <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Pages/ListofIssues.aspx> Acesso em: 25/11/2009.

<sup>51</sup> Segundo Rousseau, “a teoria da responsabilidade internacional do Estado [é] a única que ‘pode conciliar a autonomia das competências nacionais com a subordinação a um direito superior’” (Júnior, 1997, p.157).

<sup>52</sup> Segundo definição da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (1969, artigo 53), uma norma de *jus cogens* é uma “norma imperativa de Direito Internacional geral”, ou seja, “norma aceita e reconhecida pela comunidade internacional dos Estados como um todo, como norma da qual nenhuma derrogação é permitida e que só pode ser modificada por norma ulterior de Direito Internacional geral da mesma natureza.”

de convenção, preparado pela Comissão de Direito Internacional das Nações Unidas. Em 2001, a Comissão elaborou um documento contendo proposições de artigos sobre a responsabilidade internacional dos Estados por atos ilícitos,<sup>53</sup> que enuncia tal princípio e, com isso, formaliza sua conceituação. Importante destacar que o desenvolvimento desse princípio teve especial relevância para a consolidação do regime de proteção internacional dos direitos humanos.

Segundo este documento, todo ato ilícito<sup>54</sup> internacional gera responsabilização do Estado infrator, com caráter de continuidade da responsabilização ao longo do tempo em que se mantiver o ilícito. A responsabilização implica em obrigações secundárias, ou seja, obrigações derivadas da violação de obrigações primárias, que são aquelas formalmente instituídas e expressas por meio dos tratados. São de caráter secundário as obrigações de cessação (ou descontinuidade) e de não-repetição do ato, bem como de reparação plena do dano, ou seja, das injúrias causadas pelo ilícito. As obrigações secundárias compõem, assim, propriamente o conteúdo material da responsabilidade internacional do Estado.

A reparação pode se dar por meio dos mecanismos de restituição (revolvimento ao *status quo ante*), compensação (indenização), e satisfação (justificação e reconhecimento), segundo o princípio elementar da proporcionalidade. Há ainda a obrigação de persecução penal quando a violação da norma internacional também corresponda, no plano da responsabilização individual de quem lhe tenha dado causa, a um crime internacional.

Deve-se observar que a responsabilidade internacional é de caráter oblíquo e, por isso, pode ser atribuída não somente por uma ação direta da entidade estatal, mas também a partir de atos de agentes públicos e de indivíduos sob jurisdição daquele Estado. Além disso, um Estado não pode invocar norma de direito doméstico para descumprir compromisso firmado internacionalmente,<sup>55</sup> o que implica em uma contribuição significativa dessa matéria para o estudo de choque de normativas.

---

<sup>53</sup> Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts (2001).

<sup>54</sup> O conceito de “ilícito” é utilizado no âmbito do DIP diferentemente de como é empregado nos termos do Direito interno, para o qual há uma diferenciação entre ilícito contratual e ilícito penal. Para o DIP, o ato ilícito internacional é equivalente ao inadimplemento de um tratado.

<sup>55</sup> Vide artigo 27 da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados (1969): “Uma parte não pode invocar as disposições de seu direito interno para justificar o inadimplemento de um tratado”.

Evidencia-se, portanto, a necessidade compulsória de que os três países, Brasil, Paraguai e Argentina, articulem-se de forma a encontrar soluções conjuntas e coordenadas a um problema que lhes é comum. A violação de princípios e normas de DIP com os quais os países se comprometeram formalmente em âmbito internacional implica nas obrigações oriundas de responsabilização a partir do quadro de descumprimento ocasionado pela situação peculiar em que se encontram os indígenas Guaranis na tríplice fronteira. No que se refere a este caso em específico, há um claro descumprimento do artigo 32 da Convenção 169 da OIT, bem como uma violação do direito à nacionalidade, amplamente reconhecido pelo direito consuetudinário e formalizado em vários atos internacionais, conforme já mencionado.

#### **4. Considerações Finais**

A argumentação construída ao longo do artigo nos permite compreender a complexidade de um cenário que é desconhecido pela maior parte das populações dos três países, bem como negligenciado pelas autoridades públicas. Todavia, o interesse sobre o caso se eleva na medida com que se afiguram possibilidades concretas de cooperação regional sob um marco jurídico-político diferenciado, o do MERCOSUL.

Uma solução eficaz para o caso Guaraní poderia representar um ponto de inflexão paradigmático no que se refere ao trato de populações indígenas transfronteiriças à luz do problema da nacionalidade, já que poderia futuramente beneficiar as demais populações indígenas localizadas em áreas de fronteira. Faz-se urgente que se alcancem medidas de ordem legal e prática, que garantam os direitos desses povos. No entanto, não basta uma ação de caráter unilateral.

##### **4.1. O Marco jurídico do MERCOSUL**

“Vamos conquistar o nosso espaço unindo os três países.”

(Depoimento do Pajé Dionísio – Aldeia Tamandúá

Trecho do Documentário *Ñande Guaraní*)

O premente desafio da cooperação está mais uma vez colocado aos três países. O passo inicial, no sentido da integração econômica e produtiva, foi dado nos anos 1980, como já se sabe. O *spill-over*<sup>56</sup> decorrente do processo, que levou à expansão dos movimentos

---

<sup>56</sup> Processo de “espalhamento” ou “transbordamento”.

de integração para as esferas política e social, é um tanto mais recente, e compreende a conformação de novas estruturas institucionais e a adoção de instrumentos normativos. Dentre as novas estruturas é possível mencionar a Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos (RAADDHH), as Reuniões Especializadas e os Grupos *Ad Hoc*,<sup>57</sup> e a extra-oficial Cúpula Social do MERCOSUL. Dentre os instrumentos, merece destaque a adoção do Protocolo de Assunção sobre o compromisso com a proteção e promoção dos direitos humanos no MERCOSUL, de 2005.

A temática indigenista vem sendo tratada no âmbito do MERCOSUL, conforme consta nas atas das reuniões da RAADDHH,<sup>58</sup> sobretudo no que se refere a três itens principais: (i) questões relacionadas ao racismo e xenofobia – em consonância com o tema colocado nas Nações Unidas a partir da Conferência de Durban, de 2001; (ii) no âmbito da iniciativa *Niñ@Sur* para a promoção e proteção dos direitos da infância e da adolescência; e (iii) na coordenação de ações na arena multilateral – em especial no que se refere às posições adotadas com relação à Declaração da ONU sobre os Direitos dos Povos Indígenas.

Entretanto, a questão Guarani, em sua interface com o problema da nacionalidade e demais questões correlacionadas, ainda não parece ter sido devidamente suscitada ou discutida. Tampouco se fala sobre a necessidade de realização de acordos para o livre trânsito dos povos indígenas através das fronteiras, conforme determinado pela Convenção 169 da OIT.

Há muita dificuldade envolvida no diálogo inter-governamental, uma vez que existem grandes assimetrias no trato da questão indígena entre os três países. Essa dificuldade é acentuada especialmente por parte do Paraguai, onde há uma resistência ao trato da problemática com base na pulverização e divergência de opiniões existente entre os próprios grupos indígenas. No entanto, é preciso que se comece a falar sobre a possibilidade de criação de estatutos diferenciados de permanência indígena nos territórios dos países-membros, a fim de que se possa atender às demandas legítimas dessas populações.

---

<sup>57</sup> Há um Grupo *Ad Hoc* destinado a tratar de integração fronteiriça. As Reuniões Especializadas, por sua vez, compreendem as temáticas de direitos humanos (como Mulheres e Jovens), dentre outros temas.

<sup>58</sup> Atas RAADDHH, disponíveis em: <http://www.observatoriomercosur.org.uy/pr/documentosrad.php>  
Acesso em: 25/11/2009.

Por isso, falar da questão Guarani para o MERCOSUL não é apenas falar sobre direitos humanos ou movimentos entre fronteiras. Significa, conseqüentemente, também falar sobre articulação de políticas públicas e sobre o fortalecimento dos laços de cooperação e integração regional. Voltar os olhares para as regiões de fronteiras permite-nos retomar uma política ativa de desenvolvimento social, re-valorizando as fronteiras como um espaço de diálogo e interação positiva. Tal cenário é passível de realização por meio dos mecanismos normativos e institucionais já existentes na configuração do bloco. Há base legal para que se possam iniciar esses entendimentos.

Em 2006, a partir da decisão n° 31 do Grupo Mercado Comum (GMC), o MERCOSUL incorporou o Guarani como um dos idiomas oficiais do bloco. Essa iniciativa é muito simbólica quando entendida sob o viés de um “ato de estrita justiça histórica e de equidade social e cultural”. Ou seja, a decisão é o primeiro passo do reconhecimento sobre a importância do passado tradicional e do legado histórico dos povos indígenas Guarani para a região. Ademais, a recomendação de n° 5 do GMC, de 2003, que trata dos grupos étnicos dos Estados-parte do bloco, sugere em artigo único que se adotem medidas para a promoção de encontros e eventos comuns entre grupos étnicos regionais, os quais permitam a ampla divulgação da contribuição cultural desses grupos para o desenvolvimento econômico e cultural da região.

Existem, além disso, leis nacionais que podem acrescentar ainda mais em favor dessa argumentação. Por exemplo, a lei brasileira, por meio do dispositivo 21° da Lei n°6.815 de 1980 (Novo Estatuto do Estrangeiro), determina que:

*Art. 21.* Ao natural de país limítrofe, domiciliado em cidade contígua ao território brasileiro, respeitados os interesses da segurança nacional, poder-se-á permitir a entrada nos municípios fronteiriços a seu respectivo país, desde que apresente prova de identidade.

§1° Ao estrangeiro, referido neste artigo, que pretenda exercer atividade remunerada ou freqüentar estabelecimento de ensino naqueles municípios, será fornecido documento especial que o identifique e caracterize a sua condição, e, ainda, carteira de trabalho e previdência social, quando for o caso.

Como uma conseqüência do intercâmbio entre brasileiros e estrangeiros nas fronteiras do Brasil e seus vizinhos, a lei beneficia os que tenham nacionalidade originária do estado limítrofe e que sejam domiciliados em cidade contígua ao território nacional (Fraga, 1985), concedendo autorização simplificada de entrada mediante apresentação de carteira de identidade (válida e emitida por autoridade competente de seu país).

Essa possibilidade, tal como está colocada, a primeira vista pouco ou em nada parece contribuir para simplificar a situação enfrentada pelos Guarani no trânsito entre aldeias localizadas em países vizinhos. Há a dificuldade já relatada com relação à condição de indocumentação e, ainda, a problemática referente à documentação indígena especial. Além da documentação, a questão do status de permanência é um grande problema, já que muitas vezes do ponto de vista do agente público do Estado torna-se quase impossível saber qual é a nacionalidade do Guarani (Aragão, 2008).

Contudo, o dispositivo 21 reforça a possibilidade de que se estabeleça um mecanismo facilitado para os indígenas, na medida com que já reconhece a interdependência entre municípios e o fluxo de pessoas inerente às regiões limítrofes. Pode ser entendido, dessa forma, como um precedente valioso para a possibilidade de normatização do trânsito facilitado das populações Guarani transfronteiriças.

Outro ponto que deve ser destacado é o papel central que as próprias comunidades indígenas podem – e de fato estão a – desempenhar nesse processo de construção de parâmetros diferenciados para a resolução de seus problemas comuns. Nos três países, de forma semelhante, o povo Guarani assiste seus direitos serem atropelados. Os recursos destinados às políticas públicas indigenistas nos três países permanecem muito reduzidos, e o que se vê é agravamento de uma situação de pobreza e exclusão. Todavia, não se deve crer que eles permanecem inertes ou calados face às dificuldades que enfrentam. Notável é a crescente consciência cidadã que se manifesta entre os Guarani, que vem cada vez mais se organizando e se articulando politicamente.

A aldeia de Oco'y, por exemplo, fundou ao cabo de 2008 uma Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), a “Organização Social e Etno Cultural Indígena *Teko Ñemoingo*”, com base na Lei 9.790 de 1999. A meta principal da organização é revitalizar, valorizar e fazer respeitar a dignidade dos Avá-Guarani da Tríplice Fronteira, defendendo e conservando o seu patrimônio artístico e histórico material e imaterial.<sup>59</sup>

A OSCIP *Teko Ñemoingo* coloca-se como um centro de coordenação de lideranças indígenas com vistas à promoção de projetos conjuntos. Essa iniciativa denota que os Guarani são protagonistas de sua própria história, e que buscam utilizar instrumentos

---

<sup>59</sup> Fonte: [http://yvykuraxo.org.br/CMS/index.php?option=com\\_content&task=view&id=77&Itemid=26](http://yvykuraxo.org.br/CMS/index.php?option=com_content&task=view&id=77&Itemid=26) e <http://oscipguarany.blogspot.com/> Acessado em: 22/11/2009.

jurídicos da sociedade envolvente em favor de sua luta por direitos e garantias (Araújo, 2008). O discurso de unicidade se solidifica ainda mais em torno dessas articulações, a partir de uma crescente tomada de consciência desses povos sobre sua própria condição de transnacionalidade. A construção de redes trans-comunitárias de mobilização e articulação fortalece os laços entre o povo, organiza as demandas, e coloca a prova o aprimoramento das funções e das instituições do Estado.

“Mais do que delinear uma só relação entre o Estado e seus cidadãos, as organizações indígenas demandam múltiplas formas de cidadania, com fronteiras que garantam direitos iguais e representação em nível nacional, bem como reconheça as estruturas de autoridade corporativa e os territórios indígenas. Elas desafiam os formuladores de políticas públicas e os Estados a reconhecer ambos os direitos individuais e coletivos em um sentido ideológico, viável na prática, e duradouro na forma. Tal reconhecimento requer que o Direito se configure com base em demandas universais por cidadania e em reivindicações diferenciadas para a diferença” (Yashar, 1998, pg. 39).<sup>60</sup>

De acordo com essa idéia, pode-se argumentar em favor da criação de um marco jurídico de “nacionalidades acumuladas” para os indígenas Guarani da tríplice fronteira. Certamente, é forçoso reconhecer que a resolução de todos os problemas desse povo não passa apenas pela realização deste estatuto de “tripla-cidadania”, mas esse poderia ser o passo inicial em favor do livre trânsito dos indivíduos por seu território ancestral.

Uma iniciativa bastante interessante nesse sentido diz respeito ao encontro “*Guarani: direitos e políticas públicas*”, realizado em março de 2007, na sede da Procuradoria Geral da República, em Brasília. Tal encontro foi motivado por reivindicações concretas apresentadas pelos Guarani ao Ministério Público Federal, que, com o objetivo de buscar subsídios para sua atuação institucional, apoiou a iniciativa. A reunião tratou, dentre outros temas, da integração de políticas públicas para os Guarani transfronteiriços e, a esse respeito, foi adotada uma resolução, com o seguinte texto:<sup>61</sup>

“*Guarani Transfronteiriços: Políticas Públicas e Cidadania:*

1. Com o objetivo de realizar diagnóstico das políticas públicas direcionadas à população Guarani no Brasil, Argentina e Paraguai e de propor sua integração, deve-se reunir e articular estudos e pesquisas locais já realizados a respeito da população Guarani transfronteiriça e das políticas, bem como promover, se necessário for, a realização de novos estudos quantitativos e qualitativos a respeito do tema;
2. Com o objetivo de dar cumprimento à integração dessas políticas, é de se envidar esforços para criar um estatuto político dos Guarani no Brasil;
3. Na mesma direção, cumpre promover a integração no Brasil das políticas públicas estaduais e federais para a população Guarani transfronteiriça;
4. Visando a conferir escopo jurídico à integração, há de se envidar esforços bilaterais e/ou multilaterais a nível de Mercosul no sentido da criação de um estatuto político para os Guarani transfronteiriços.”

<sup>60</sup> Tradução livre

<sup>61</sup> Fonte: [http://www.trabalhoindigenista.org.br/guarani\\_pgr\\_2007.html#gtfppc](http://www.trabalhoindigenista.org.br/guarani_pgr_2007.html#gtfppc) Acessado em: 20/10/2009.

Esse reconhecimento foi importante e deu início a alguns projetos significativos, como a já mencionada articulação entre universidades, e a produção do documentário *Ñande Guarani*,<sup>62</sup> filme exibido e premiado na 41ª edição do Festival de Brasília do Cinema Brasileiro. Trata-se, entretanto, de uma experiência piloto e incipiente, sobre a qual existem apenas iniciativas e estudos pontuais.

O presente ensaio inseriu-se nesse contexto investigativo, pretendendo servir a uma agenda política de integração com vistas a consolidação de um estatuto jurídico comum, que perceba a condição diferenciada de cidadania dos Guarani enquanto população transfronteiriça. Espero, finalmente, ter prestado a esse objetivo, ao lançar mão de conceitos e reflexões que possam servir a futuras pesquisas e ao aprimoramento do conhecimento sobre o caso. A interface entre as Relações Internacionais e o Direito procurou evidenciar, subliminarmente, a relevância dos marcos jurídicos enquanto estruturas de balizamento nas relações entre os diversos atores que compõe a comunidade internacional.

---

<sup>62</sup> “Nós, os Guarani”.

## 7. Referências bibliográficas

Abbott, Kenneth W. & Keohane, Robert O. & Moravcsik, Andrew. & Slaughter, Anne-Marie. & Snidal, Duncan. (2000). *The Concept of Legalization*. Em: International Organization, Vol. 54, No. 3, Legalization and World Politics, pp. 401-419. The MIT Press.

Accioly, Hildebrando. (2000). *Manual de Direito Internacional Público*. São Paulo: Editora Saraiva.

Anaya, S. James. (1996). *Indigenous Peoples in International Law*. New York: Oxford University Press.

Araujo, Vitor de Aratanha M. (2008). *Dinâmicas Transfronteiriças entre os Guarani na Tríplice Fronteira*. Universidade de Brasília – Instituto de Ciências Sociais – Departamento de Antropologia: Monografia de Graduação.

Bartolomé, Miguel Alberto. (2002). *Movimientos Indios en America Latina: los Nuevos Procesos de Construcción Nacionalitaria*. Série Antropologia. Brasília: UnB. Disponível em: [http://www.unb.br/ics/dan/serie\\_antro.htm](http://www.unb.br/ics/dan/serie_antro.htm) Acesso em: 30/11/2009.

Bittar, Carlos A. (1939). *Os Direitos da Personalidade*. Rio de Janeiro: Forense Universitária.

Bizzozero, Lincoln. (2004). *Derechos Humanos y Dimensión Social en los Regionalismos del Siglo XX: Construcción y Perspectivas desde el Espacio Regional del Mercosur*. Em: Políticas Públicas de Derechos Humanos en el Mercosur. Disponível em: <http://www.observatoriomercosur.org.uy/libro/index.php> Acesso em: 30/11/2009.

Carbonari, Antônio Luís. (2009). *Direito à identidade e cidadania: as conseqüências da falta de registro de nascimento*. Porto Alegre: Núria Fabris.

Centro de Trabalho Indigenista – CTI. (2008). *Guarani Retã 2008 – Povos Guarani na Fronteira Argentina, Brasil e Paraguai*. Disponível em: <http://www.trabalhoindigenista.org.br/Docs/GuaraniReta-2008.pdf> Acesso em: 30/11/2009.

Cirkovic, Elena. (2006). *Self-Determination and Indigenous Peoples in International Law*. Em: *American Indian Law Review*, Vol. 31, n.º.2, pp. 375-399. University of Oklahoma College of Law.

Conselho Nacional de Imigração – CNIg. (2008). *Mercosul e as Migrações: Os movimentos nas fronteiras e a construção de políticas públicas regionais de integração*. Martes, Ana Cristina Braga. & Sprandel, Márcia Anita. (orgs.)

Brand, Antônio. & Aragão, Eugênio. (2008). Cap 5 – *A Construção de Políticas Públicas Regionais: MERCOSUL e os índios Guarani*. Em: CNIg. (2008). *Mercosul e as Migrações: Os movimentos nas fronteiras e a construção de políticas públicas regionais de integração*.

Crawford, James. (2002). *The International Law Commission's Articles on State Responsibility: Introduction, Text and Commentaries*. Cambridge University Press.

Fraga, Mirtô. (1985). *O Novo Estatuto do Estrangeiro Comentado – Lei n.º 6.815, de 19/08/1980, alterada pela Lei n.º 6.964, de 09/12/1981*. Rio de Janeiro: Forense.

Sprandel, Marcia A. (org.) (2005). *Situação das Crianças e dos Adolescentes na Tríplice Fronteira entre Argentina, Brasil e Paraguai: Desafios e Recomendações*. Fundo das Nações Unidas para a Infância / Oficina Regional do UNICEF para América Latina e Caribe – UNICEF / TACRO. Disponível em:

[http://www.unicef.org/paraguay/spanish/py\\_sitantriplefrontera\\_port.pdf](http://www.unicef.org/paraguay/spanish/py_sitantriplefrontera_port.pdf) Acesso em: 30/11/2009.

Garcés, Claudia Leonor López. (2000). *Ticunas brasileiros, colombianos y peruanos: etnicidad y nacionalidad em la región de fronteras del alto Amazonas/Solimões*. Brasília: Universidade de Brasília.

Grimson, Alejandro. (2005). *Fronteras, estados e identificaciones en el Cono Sur*. Em: Mato, Daniel. (2005) *Cultura, política y sociedad – Perspectivas latinoamericanas*. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. pp. 127-142. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/mato/Grimson.rtf> Acesso em: 30/11/2009.

Grünberg, Friedl Paz. (2004). *Notas sobre os Guarani*. Disponível em: [http://www.guarani.roguata.com/articles/spa/gruenberg\\_notas\\_guarani\\_2004.pdf](http://www.guarani.roguata.com/articles/spa/gruenberg_notas_guarani_2004.pdf)

Acesso em: 30/11/2009.

Guimarães, Sílvia Maria Ferreira. (2001). *Os Guarani-Mbyá e a Superação da Condição Humana*. Brasília: Universidade de Brasília.

Huntington, S. P. (1992). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.

Instituto Socioambiental – ISA. (2006). *Povos Indígenas no Brasil: 2001-2005*. São Paulo: Instituto Socioambiental.

Azevedo, Marta Maria. (2006) *Povos Indígenas na América Latina estão em Processo de Crescimento*. Em: ISA. (2006). *Povos Indígenas no Brasil: 2001-2005*. São Paulo: Instituto Socioambiental.

Viveiros de Castro, Eduardo. (2006). *No Brasil, Todo Mundo é Índio, Exceto Quem não é*. Em: ISA. (2006). *Povos Indígenas no Brasil: 2001-2005*. São Paulo: Instituto Socioambiental.

Instituto Socioambiental – ISA. (2009). *Convenção 169 da OIT sobre povos indígenas e tribais: oportunidades e desafios para sua implementação no Brasil*. São Paulo: Instituto Socioambiental.

Instituto Socioambiental – ISA. *Consulta Livre, Prévia e Informada na Convenção 169 da OIT*. Disponível em: [http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/](http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/)

Acesso em: 30/11/2009.

Júnior, Armando A. G. (1997). *Conflito entre Normas do Mercosul e Direito Interno: como resolver o problema?*. São Paulo: Editora LTR.

King, Gary. & Keohane, Robert. O. & Verba, Sidney. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton University Press.

Krasner, Stephen D. (1982). *International Regimes*. Cornell University Press.

Ladeira, Maria Inês. (2006). *Espaço geográfico Guarani-Mbyá – Significado, constituição e uso*. São Paulo: Edusp.

Lins Ribeiro, Gustavo. (1997). *A Condição da Transnacionalidade*. Série Antropologia. Brasília: UnB. Disponível em: [http://www.unb.br/ics/dan/serie\\_antro.htm](http://www.unb.br/ics/dan/serie_antro.htm) Acesso em: 30/11/2009.

Luna-Firebaugh, Eileen M. (2002). *The Border Crossed Us: Border Crossing Issues of the Indigenous Peoples of the Americas*. Wicazo Sa Review, Vol. 17, No. 1, pp. 159-181. University of Minnesota Press.

Lynch, M. & Southwick, Katherine. (2009). *Nationality Rights for All*. Refugees International.

Lynch, M. (2005). *Lives on Hold: the Human Cost of Statelessness*. Refugees International. Disponível em: <http://www.refugeesinternational.org/sites/default/files/LivesonHold.pdf> Acesso em: 30/11/2009.

MacKay, Fergus. (2002). *Una Guía para los Derechos de los Pueblos Indígenas en la Organización Internacional del Trabajo*. Programa para los Pueblos de los Bosques. Disponível em: [http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta\\_previa/sites/default/files/ilo\\_guide\\_jul\\_02\\_sp.pdf](http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/sites/default/files/ilo_guide_jul_02_sp.pdf) Acesso em: 30/11/2009.

Mazzuoli, Valerio de Oliveira. (2008) *Coletânea de Direito Internacional*. 6ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.

Mombello, Laura C. (2002). *Evolución de la Política Indigenista en Argentina en la Década de los Noventa*. Center for Latin American Social Policy (CLASPO). University of Texas at Austin.

Peirano, Mariza. (2002). *This Horrible Time of Papers: Documents and National Values*. Série Antropologia. Brasília: UnB. Disponível em: [http://www.unb.br/ics/dan/serie\\_antro.htm](http://www.unb.br/ics/dan/serie_antro.htm) Acesso em: 30/11/2009.

Pinsky, Jaime & Pinsky, Carla Bassanezi. (2003). *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto.

Demant, Peter. (2003). *Direitos para os excluídos*. Em: Pinsky, Jaime & Pinsky, Carla Bassanezi. (orgs.). *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto.

Gomes, Mércio Pereira. (2003). *O Caminho brasileiro para a cidadania indígena*. Em: Pinsky, Jaime & Pinsky, Carla Bassanezi. (orgs.). *História da Cidadania*. São Paulo: Contexto

Segato, Rita Laura. (2005). *Em busca de um léxico para teorizar a experiência territorial contemporânea*. Série Antropologia. Brasília: UnB. Disponível em: [http://www.unb.br/ics/dan/serie\\_antro.htm](http://www.unb.br/ics/dan/serie_antro.htm) Acesso em: 30/11/2009.

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees. (2008). Irwin, Emilie & Manly, Mark (eds). *Statelessness: An Analytical Framework for Prevention, Reduction and Protection*. Available at: <http://www.unhcr.org/49a271752.html> Acesso em: 30/11/2009.

Yashar, Deborah. (1998). *Contesting Citizenship: Indigenous Movements and Democracy in Latin America*. Comparative Politics, Vol. 31, No. 1, pp. 23-42. City University of New York.

#### **Documentos:**

Argentina, Lei 23.302 – Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes (1985)

Brasil, Lei 6.001 – Estatuto do Índio (1973)

Brasil, Lei 9.790 (1999)

Brasil, Lei nº 6.815 – Novo Estatuto do Estrangeiro (1980)

Convenção Americana de Direitos Humanos (1969)

Convenção de Haia sobre o Conflito de Leis de Nacionalidade (1930)

Convenção de Montevidéu sobre Direitos e Deveres dos Estados (1933)

Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados (1969)

Convenção Europeia sobre Nacionalidade (1997)

Convenção n°107 da Organização Internacional do Trabalho sobre Populações Indígenas e Tribais (1957)

Convenção n°169 da Organização Internacional do Trabalho sobre Povos Indígenas e Tribais em Países Independentes (1989)

Convenção para a Redução da Apatrídia (1961)

Convenção relativa ao Status de Pessoas Apátridas (1960)

Convenção sobre os Direitos da Criança (1989)

Decisão n° 31/06 do Grupo Mercado Comum sobre a Incorporação do Guarani como Idioma do MERCOSUL (2006)

Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (2007)

Declaração Interamericana dos Direitos e Deveres do Homem (1948)

Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948)

Esboço de Artigos sobre Responsabilidade Internacional do Estado por Atos Ilícitos (2001)

Estatuto da Corte Internacional de Justiça (1945)

Pacto Internacional de Direitos Cíveis e Políticos (1966)

Paraguai, Lei 904 – Estatuto de las Comunidades Indígenas (1981)

Protocolo de Assunção sobre o Compromisso com a Proteção e Promoção dos Direitos Humanos no MERCOSUL (2005)

Protocolo de Ouro Preto – Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do MERCOSUL (1994)

Recomendação de n° 5 do Grupo Mercado Comum – MERCOSUL (2003)

**Recursos Áudio-visuais:**

Documentário “*Nãnde Guarani*” (“Nós, os Guarani”). Brasil, 2008. Longa-metragem, 76 min. Direção e Roteiro: André Luís da Cunha.