

FEDERALISMO COOPERATIVO MUNICIPALISTA: CONCRETIZAÇÃO DE DIREITOS SOCIAIS À MIGRANTES E REFUGIADOS VENEZUELANOS

MUNICIPALIST COOPERATIVE FEDERALISM: CONCRETIZATION OF SOCIAL RIGHTS TO VENEZUELAN MIGRANTS AND REFUGEES

Ricardo Hermany¹ (PQ), Daniela Arguilar Camargo² (PG), Daianne de Siqueira³ (PG), Betieli da Rosa Sauzem Machado⁴ (PG).

1 Pós-Doutor em Direito, Professor e Pesquisador no Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. E-mail: hermany@unisc.br

2 Doutoranda no Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. E-mail: danielacamargo68@gmail.com

3 Mestranda no Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. E-mail: daiannesiqueira@hotmail.com

4 Mestranda no Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul. E-mail: betielisauzem@yahoo.com.br

Resumo

O federalismo surge no âmbito das reflexões e experiências históricas relacionadas a ideia de separação de poderes e a racionalização do poder, que na conexão com a proteção de direitos trata-se de um dos pilares do constitucionalismo moderno. Essa estrutura apresenta-se também como cooperativa que representa um tipo ideal de relações entre governos baseadas no compartilhamento de tarefas entre os entes federados. Dito isso, os problemas enfrentados pela Venezuela quando analisados a distância não são fáceis de compreender tendo em vista a diversidade de informações difundidas pelos meios de comunicação nacionais e internacionais - em um cenário em que heróis e vilões são construídos e desconstruídos. O estudo tem como finalidade analisar a situação da interiorização dos venezuelanos no Brasil, tendo em vista que os municípios de Boa Vista e Pacaraima não possuem condições de arcar com todas as demandas e verificar a importância da estrutura federalista cooperativa diante de tal situação. Para realizar esse estudo utilizou-se o método de abordagem dedutivo e o de procedimento bibliográfico. A estrutura da pesquisa inicia com os principais aspectos do federalismo cooperativo desde a Constituição Federal de 1988, perpassa pela ideia de que os municípios brasileiros não possuem condições financeiras de sozinhos arcar com toda a interiorização. E por fim pelo contexto histórico que desencadeou a crise na Venezuela, verificando o panorama geral da situação dos migrantes e refugiados daquele País no Brasil apontando o federalismo cooperativo como estratégia de organização para a recepção desse fluxo sem o prejuízo das demais políticas públicas existentes.

Federalism arises in the context of historical reflections and experiences related to the idea of separation of powers and the rationalization of power, which in connection with the protection of rights is one of the pillars of modern constitutionalism. This structure also presents itself as a cooperative that represents an ideal type of relations between governments based on the sharing of tasks between the federated entities. That said, the problems faced by Venezuela when analyzed at a distance are not easy to understand given the diversity of information disseminated by national and international media - in a scenario where heroes and villains are built and deconstructed. The purpose of this study is to analyze the situation of internationalization of Venezuelans in Brazil, considering that the municipalities of Boa Vista and Pacaraima are unable to cope with all the demands and verify the importance of the cooperative federalist structure in the face of such situation. To carry out this study, the method of deductive approach and the method of bibliographic procedure were used. The structure of the research begins with the main aspects of cooperative federalism since the Federal Constitution of 1988, runs through the idea that the Brazilian municipalities do not have the financial conditions alone to afford all the internalization. And finally, the historical context that triggered the crisis in Venezuela, verifying the general situation of the situation of migrants and refugees of that country in Brazil, pointing to cooperative

federalism as an organizational strategy for the reception of this flow without prejudice to other existing public policies.

Palavras-chave: Federalismo Cooperativo. Migração. Municípios. Venezuela.

Key-Words: Cooperative Federalism. Migration. Municipalities. Venezuela.

Introdução

A federação possui origem da palavra foedus e tem como significado pacto ou aliança. No período anterior ao século XVIII ocorreram várias alianças entre Estados, porém estes não conseguiam atender aos interesses da sociedade, assim diversos autores afirmam que após este século a concepção de Estado federal teve seu surgimento. (DALARI, 1968).

Dentre os elementos desse Estado Ataliba (1987) dispõe que ele deve ter algumas características fundamentais para ser considerado federal: a primeira diz respeito à existência de uma constituição rígida e com competências claras e objetivas frente à União e seus estados; a segunda é a de que o Estado deve manter o seu poder constituinte, existindo uma Constituição Federal e que cada estado membro deve possuir a sua, assim como disciplinar a matéria de sua competência que lhe foi conferida; a terceira característica é a existência de um território para cada membro da federação, onde estão os cidadãos de cada esfera. As últimas três características estão relacionadas ao sentido da existência do povo, pois se trata dos sujeitos desse sistema de ordenação jurídica. (ATALIBA, 1987).

Essa estrutura de estado se apresenta como cooperativa ou competitiva. O federalismo cooperativo prima pelo bem-estar da coletividade, apoiando-se na interação e colaboração entre os entes; já o federalismo competitivo busca introduzir soluções do mercado para os enfrentamentos do governo, em que nas escolhas realizadas pelo sujeito ou contribuinte, entre estruturas de governo, aquela que for capaz de operar com maior eficiência, menos custos e maior qualidade. (AFFONSO, 2003).

O federalismo cooperativo, de modo objetivo, representa um tipo ideal de relações entre governos baseadas no compartilhamento de tarefas onde se tem uma mistura entre as atividades dos entes federados, e nesse meio são necessários mecanismos que venham a viabilizar ações conjuntas nas políticas garantindo a representação e participação de todos os atores da federação. (KRELL, 2008).

O sistema de cooperação entre governos parte do reconhecimento de que cada uma das unidades deve colaborar com as demais visando orientar, coordenar e controlar o processo político-administrativo. Os recursos e a capacidade de execução vêm distribuídos de modo desigual e por esta razão se justifica o sistema de cooperação, de adotar condições mínimas para desempenhar o papel dentro da estrutura.

Na Alemanha, o federalismo é o esforço envidado para se encontrar um meio termo entre um Estado demasiadamente forte, que praticamente não concede liberdades, e um mero Estado vigilante que deixa de atender à segurança. O objetivo de uma estrutura federal é criar espaços livres, viabilizar o controle mútuo das instituições estatais através do poder e da responsabilidade

compartilhados, assim como, last but not least, promover a participação e a divisão de tarefas com cada um dos membros envolvidos. O federalismo procura criar liberdade através da organização.

O modelo é compreendido por Herbst (2014) como uma prática realizada entre os entes federados, com o intuito de auxiliar no cumprimento de tarefas, decidindo de forma harmoniosa, cooperativa entre si. Para essa construção de ordem política, tem-se abordado apenas um processo de desenvolvimento dentro desse modelo, sendo uma transformação prática do federalismo, que ocorreu sem uma mudança na estrutura federal, antes de consagrarem o modelo federalista cooperativo. (KROPP, 2010). Apontam alguns autores que o ponto de partida para esse processo, que gerava críticas ao federalismo, visava apenas que a percepção da tarefa federal não era suficientemente eficaz, e as diferenças entre os níveis eram inaceitáveis. Com essas críticas, mudanças foram feitas no Estado alemão, obrigando-o a ser cooperativo e descentralizado de forma rigorosa de tarefas entre os entes. (HERBST, 2014).

Entretanto, à espécie federalismo cooperativo não pode ser designado a simples cooperação genérica entre União e Estados-membros – é muito mais do que apenas isso. Um Estado, ao ter esta característica, significa que possui uma série de formas especiais de relação entre as instâncias estatais, seu fundamento básico é o objetivo nacional do desenvolvimento equilibrado. (SEYMOUR; GAGNON, 2014). Os programas que isso visam passam a não mais ser apenas nacionais, mas também regionais e locais, envolvendo os variados entes federados.

Diante dessa perspectiva destaca-se a intensa migração de venezuelanos ao Brasil e a importância do federalismo cooperativo na fase de interiorização dos que chegam ao País, tendo em vista que os municípios de Boa Vista e Pacaraima não possuem condições de sozinhos arcarem com todos os custos e estrutura. A partir do ano de 2015 inicia um fluxo mais intenso de venezuelanos sendo que é em 2017 que chega ao ápice. O aumento da crise política, econômica e social que se desencadeou na Venezuela fez com que seus nacionais migrassem para Países vizinhos na busca de melhores condições de vida. Vindos principalmente por meio terrestre a maioria ainda se encontra nos municípios fronteiriços da região norte.

Na Venezuela está ocorrendo uma dramática crise humanitária fruto de instabilidades políticas, corrupção, desemprego, recessão econômica dentre outros motivos como a escassez de recursos básicos, o que configuram o ápice para que parte da população residente se desloque para outros Países (VAZ, 2017). Desse modo observado o alto fluxo para as principais cidades fronteiriças do Brasil foi criado um Plano de Interiorização em abril de 2018, adotado para atender a demanda e que tem como objetivo o desenvolvimento de uma estratégia segura e adequada para a interação e integração dos migrantes nas cidades de todo o Brasil. A partir dessa estratégia é necessária a criação de políticas públicas locais para o acesso aos benefícios assistenciais, emprego entre outros. E aqui se encontra a importância de se ter a concretização do federalismo cooperativo municipalista, pois deve a estrutura assumir uma postura de fornecer auxílio aos entes menores quanto a tarefas que ele não consegue realizar sozinho por absoluta impossibilidade financeira e orçamentária.

Metodologia

A metodologia a ser utilizada na pesquisa foi pensada em harmonia com o estudo realizado. O método de abordagem que parece ser o mais apropriado para a realização da pesquisa proposta é o dedutivo. Este método pressupõe a razão como a única forma de chegar ao conhecimento verdadeiro por meio de uma cadeia de raciocínio descendente, realizando uma análise do geral para o particular até a conclusão e utilizando o silogismo, onde de duas premissas retira-se uma terceira logicamente decorrente. Conceituado como “If the choice is to proceed deductively, an explanation of an event is derived from a theoretical hypothesis about the processes that brought it about. Existing theories are scrutinized for possible answers to the research question”. (HÉRITIER, 2008, p. 85).

A pesquisa contará justamente com estudos teóricos e documentais buscando traçar reflexivamente a relação entre o federalismo cooperativo e a crise migratória venezuelana no Brasil. Quanto ao método de procedimento será utilizado o hermenêutico, pois ele possibilita a correta interpretação dos textos, o que se torna relevante, pois com ela conseguimos fazer a correta crítica a nossa realidade. A interpretação é realizada também quando questionamos os significados postos pelo texto, mas principalmente quando não concordamos com a compreensão que nos é repassada. Desse modo se torna necessária a reflexão das categorias que compõe o texto para que elas apareçam de forma mais compreensível. (SCHLEIERMACHER, 1999). Por fim, a técnica de pesquisa que parece ser a mais adequada para a pesquisa nos termos propostos é a documentação indireta, ou seja, a pesquisa de dados em variadas fontes, notadamente a pesquisa bibliográfica. (HÉRITIER, 2008).

Resultados e Discussão

Localizado na região norte do Brasil o estado de Roraima é o maior recebedor de migrantes venezuelanos nos últimos anos, e esse fato se torna cada vez mais visível nas ruas de Pacaraima e Boa Vista. De acordo com os últimos dados da Polícia Federal, até o mês de setembro de 2018 154.920 adentraram ao País em Roraima, destes 54.560 saíram pela via terrestre e 24.842 pela via aérea (o destino mais escolhido é a Argentina seguido pelo Chile e Panamá) – os demais 75.518 estimados ao total estão entre residentes, solicitantes de refúgio e agendados para atendimento. Dentre o total apontado a proporção de 60% são homens e 40% mulheres, sendo que 85% apontam que são solteiros e 15% em outras formas de situação civil. A maioria tem entre 19 a 40 anos de idade.

O fato é o de que todos os migrantes acabam procurando e permanecendo nas cidades fronteiriças pela proximidade com sua antiga residência e por consequência de seus familiares que ainda permanecem na Venezuela. E por este fato acabam permanecendo no estado de Roraima. Aqueles que possuem família estão participando de um programa de interiorização ou o chamado Plano de Interiorização criado para atender a demanda emergencial e de certo modo “desafogar” as duas principais cidades que não possuem condições estruturais, financeiras, orçamentárias para arcar com toda a recepção e poder garantir direitos sociais para os que ali

chegam (VAZ, 2017). O plano teve início em abrir e tem como objetivo o desenvolvimento de uma estratégia adequada para a integração e interação destes nas cidades do País, além de ser uma forma de acolhimento abarca ainda a criação de políticas públicas locais para que os direitos aos migrantes sejam garantidos. (SIMÕES, 2017).

Contudo os municípios brasileiros não possuem arrecadação financeira suficiente para garantir os direitos para todos e por este modo deve-se concretizar o ideal do federalismo cooperativo municipalista no sentido em que haja uma cooperação dos entes maiores para com os menores - principalmente financeira e estrutural. Uma das etapas do plano ocorreu em 13 e 23 de março por meio de suas viagens, de acordo com a ACNUR – Agência da ONU para Refugiados – sendo que o número de realocados estava em aproximadamente 5.250 migrantes. Esse grupo teve como destinos catorze cidades, como São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Araçuaçu, Cuiabá, Feira de Santana entre outras. O estado com mais realocações de acordo com a agência é o do Rio Grande do Sul com 918, seguido por São Paulo com 877 e Paraná com 545.

Essa estratégia é coordenada por um Subcomitê Federal que envolve nove ministérios e que se articulam com os demais entes receptores. Além da atuação da ACNUR pode-se citar outras agências da ONU que estão envolvidas com o plano, como a UNFPA – Fundo de População das Nações Unidas. Elas identificam os locais de acolhida e auxiliam na realização de melhorias estruturais nos abrigos, organizando também a viagem e recepção nos novos destinos.

Contudo essa interação precisa de melhorias como a necessidade de investimento em aulas de Português, observando o baixo percentual daqueles que compreendem o idioma – e tendo em vista que os cursos que veem sendo ministrados por voluntários estão lotados e se mostra como importante a contratação de profissionais da área. Desse modo é necessário a profissionalização dos serviços ressaltando o já feito pelos voluntários. Na mesma linha percebe-se como de suma importância a capacitação de agentes públicos locais para fortalecer as atividades da sociedade civil novas ou em andamento, nas grandes áreas educação e saúde.

Todas as questões apontadas demandam de recursos financeiros, humanos e estruturais e novamente resta demonstrada a importância da concretização da estrutura federalista cooperativa municipalista no Brasil, pois este vem a ser materializado na repartição de competências verticais e fundamentado na ideia de que o governo nacional, estadual e local tem como o objetivo o desempenho da tarefa estatal visando o benefício à todos os que estão no território brasileiro. O Plano de Interiorização está em pleno andamento neste ano e para que ele se perfectibilize é necessária a cooperação dos demais entes para com os municípios em que os migrantes serão integralizados – garantindo assim acesso a todos os direitos sociais consagrados constitucionalmente.

Conclusão

Diante do cenário exposto é possível observar que os esforços para o desenvolvimento de políticas públicas locais que venham a atender as demandas emergenciais desta população por

hora vulnerável, deve partir de todas as esferas governamentais principalmente nacional e estadual para com os governos locais. Buscando assim, de modo conjunto, soluções competentes em situações de crise e que perpassam pela simples garantia ao acesso de direitos humanos e sociais para toda a população.

A crise política e financeira que o Brasil enfrenta veem gerando o corte de recursos financeiros para estados e municípios. Essa falta de repasse está impedindo a efetivação de medidas para atender as necessidades básicas dos migrantes advindos da Venezuela. A ineficiência do poder público diante da crise instalada no estado de Roraima e com a consequente insuficiência de recursos são fatores que não trazem melhoria para a situação dos migrantes em solo brasileiro.

São necessárias ações cooperadas entre os entes, ou seja, concretizando o ideal do federalismo cooperativo, voltadas para a proteção dos direitos e garantias fundamentais daqueles que aqui se encontram. Por meio dessas práticas conjuntas são alinhadas ações com o objetivo de diminuir e superar dificuldades existentes na criação de uma agenda em favor do desenvolvimento de políticas públicas locais de atenção a essa parcela da população. Deve-se ainda aprimorar o Plano de Interiorização com auxílio efetivo financeiro por parte da União para os municípios recebedores.

Referências

AFFONSO, Rui Britto Alvares. *O federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico*. Campinas: UNICAMP, 2003.

ATALIBA, Geraldo. Federação. *Revista de Direito Público*. São Paulo., n, 81, p. 172-181, mar. 1987.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado federal*. Rio de Janeiro: Ática, 1968.

HERBST, Tobias. *Gesetzgebungskompetenzen im Bundesstaat: Eine Rekonstruktion der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2014.

KRELL, Andreas. *Leis de normas gerais, regulamentação do Poder Executivo e cooperação intergovernamental em tempos de Reforma Federativa*. Belo Horizonte: Fórum, 2008.

KROPP, Sabine. *Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung*. Wiesbaden: Verlag, 2010

SEYMOUR, Michel; GAGNON, Alain-G. *Multinational Federalism: Problems and Prospects*. London: Palgrave Macmilan, 2012.

SIMÕES, Gustavo da Frota. Venezuelanos em Roraima: migração no extremo norte do país. Mundorama – *Revista de Divulgação Científica em Relações Internacionais*. Disponível em: <<https://www.mundorama.net/?p=23834>>. Acesso em 25.08.2017.

VAZ, Alcides. A crise venezuelana como fator de instabilidade regional: Perspectivas sobre seu

transbordamento nos espaços fronteiriços. *Análise Estratégica*, n.2, 2017.

Agradecimentos

Agradecemos a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior e a Confederação Nacional de Municípios pelo aporte com as pesquisas realizadas pelo Grupo de Estudos “Gestão Local e Políticas Públicas” vinculado ao Programa de Pós-Graduação Mestrado e Doutorado em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul – RS