

## OS DESAFIOS DO FEDERALISMO MUNICIPALISTA FRENTE A CRISE MIGRATÓRIA VENEZUELANA: A COOPERAÇÃO INTERFEDERATIVA EM POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOLHIMENTO<sup>1,2</sup>

*CHALLENGES OF MUNICIPALIST FEDERALISM IN THE WAKE  
OF VENEZUELAN MIGRATION CRISIS: INTERFEDERATIVE  
COOPERATION IN HOSTING PUBLIC POLICIES*

*LOS DESAFÍOS DEL FEDERALISMO MUNICIPALISTA FRENTE  
A LA CRISIS MIGRATORIA VENEZOLANA: LA COOPERACIÓN  
ÍTER-FEDERATIVA EN POLÍTICAS PÚBLICAS DE  
ACOGIMIENTO*

\* Doutoranda e Mestre em Direitos Sociais e Políticas Públicas pelo Programa de Pós Graduação em Direito da Universidade de Santa Cruz do Sul, com bolsa PROSUC CAPES, na linha de pesquisa Políticas Públicas de Inclusão Social. Advogada. Brasil.

\*\* Doutor em Direito pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos, com Doutorado sanduíche pela Universidade de Lisboa; Pós-Doutor na Universidade de Lisboa; Professor da graduação e do Programa de Pós-Graduação em Direito-Mestrado/Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC); Advogado. Brasil.

Daniela Arguilar Camargo\*  
Ricardo Hermany\*\*

**SUMÁRIO:** *Introdução; 2 A estrutura do estado federal e os principais aspectos para a consolidação de um federalismo cooperativo municipalista no Brasil; 3 Autonomia municipal e cooperação federativa; 4 A efetivação de políticas públicas de acolhimento para migrantes e refugiados venezuelanos; 5 Conclusão; Referências*

**RESUMO:** Roraima é uma das principais portas de entrada para os venezuelanos, que enfrentam uma dramática crise humanitária. Esta onda migratória ocasionou aumento na prestação de serviços públicos que já estavam sobrecarregados. Uma das soluções foi a criação do Plano de Interiorização para realocar os sujeitos dentro do Brasil. O objetivo está em analisar a emergência/necessidade de um federalismo cooperativo municipalista. O problema reside na análise desse modelo e na criação do plano, observando se esses fatores contribuem para a efetivação de políticas públicas de acolhimento para migrantes e refugiados venezuelanos. A estrutura metodológica dedutiva e hermenêutica analisa a estrutura do estado federal cooperativo, a autonomia financeira e interdependência federativa; e a necessidade de efetivação de políticas públicas de acolhimento. Em conclusão aponta-se a cooperação como meio de consecução, bem como a criação de um fundo compensatório que minimizaria os gastos quando ocorressem ondas migratórias para o Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Federalismo cooperativo; Migrações; Venezuela.

**Autor correspondente:**  
Daniela Arguilar Camargo  
danielacamargo68@gmail.com

Recebido em: 11/09/2019  
Aceito em: 16/04/2020

<sup>1</sup> O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (Capes) - Código de Financiamento 001.

<sup>2</sup> Conta também com o apoio da Confederação Nacional de Municípios – CNM.

**ABSTRACT:** Roraima is one of the main entrances for Venezuelan migrants who have to cope with a severe humanitarian crisis. Immigration triggered an increase in the already overburdened public services. One solution involved the establishment of an Interiorization Plan to displace immigrants within Brazil. Current paper analyzes the emergence/necessity of a cooperative federalism of the municipality. The model and the plan are analyzed to see whether these factors contribute towards the effectiveness of host public policies for Venezuelan immigrants and refugees. Current deductive and hermeneutic paper investigates the structure of the cooperative federal state, financial autonomy and federative independence and the needs of effectiveness of host public policies. Results show cooperation as a path to achievement and the establishment of a compensatory fund which would minimize expenses when migratory waves occur in Brazil.

**KEY WORDS:** Cooperative Federalism; Migrations; Venezuela.

**RESUMEN:** Roraima es una de las principales puertas de entrada para los venezolanos, que enfrentan una dramática crisis humanitaria. Esta ola migratoria ocasionó un aumento en la prestación de servicios públicos que ya estaban sobrecargados. Una de las soluciones fue la creación del Plan de Interiorización para redistribuir los sujetos dentro de Brasil. El objetivo está en analizar la emergencia/necesidad de un federalismo cooperativo municipalista. El problema está en el análisis de ese modelo y en la creación del Plan observando si esos factores contribuyen a la efectividad de políticas públicas de acogida a migrantes y refugiados venezolanos. la estructura metodológica deductiva y hermenéutica analiza la estructura del estado federal cooperativo, la autonomía financiera e interdependencia federativa; y la necesidad de efectucción de políticas públicas de acogimiento. En conclusión, se apunta la cooperación como medio de consecución, así como la creación de un fondo compensatorio que disminuir los costos cuando sucediera olas migratorias para Brasil.

**PALABRAS CLAVE:** Federalismo Cooperativo. Migraciones. Venezuela.

## INTRODUÇÃO

O Estado venezuelano atravessa uma imensa crise política, econômica e social que afeta a vida de grande parte de seus cidadãos. Após a morte do anterior presidente, Hugo Chávez, o desenvolvimento da nação apresentou várias baixas com o agravamento da situação, como por meio da queda do valor dos barris de petróleo – principal fonte de economia. Uma das principais consequências do país, atualmente sob comando de Nicolas Maduro, é a escassez de alimentos, medicamentos, a falta de emprego e o alto índice de inflação, situação que faz com que seus nacionais migrem para países vizinhos.

Parte de seus cidadãos estão migrando para o Brasil, cuja porta de entrada é o Estado de Roraima. Até outubro de 2018 mais de 85.000<sup>3</sup> venezuelanos vêm em busca de emprego, melhores condições de vida, acesso à saúde e educação. Para tentar diminuir a sobrecarga nos serviços públicos essenciais foi criado o Plano de Interiorização pelo governo nacional juntamente com demais organizações, como a ONU e ACNUR. Contudo, esse plano não objetiva o acompanhamento posterior dos acolhidos, fato que se comprova pelos dados de abandono de lares e falta de emprego por parte dos venezuelanos.

Dito isso, o artigo tem como finalidade analisar a emergência/necessidade de um federalismo cooperativo municipalista no Brasil. A partir disso tem-se a seguinte problemática da pesquisa: o modelo federal atual e a criação do plano de interiorização colaboraram na efetivação de políticas públicas de acolhimento para migrantes e refugiados venezuelanos?

Para realizar o estudo utilizou-se o método de abordagem dedutivo, pois pressupõe a razão como a forma de chegar ao verdadeiro conhecimento, criando uma cadeia de raciocínio descendente, realizando uma análise do geral para o particular. Quanto ao método de procedimento será utilizado o hermenêutico, pois este possibilita a correta interpretação dos textos, e assim pode-se fazer a crítica correta para a realidade que se apresenta. A interpretação é formatada quando questionamos os significados encontrados nos textos e principalmente quando não concordamos com aquilo que é repassado. Por fim, a pesquisa contará com estudos documentais e traçará a relação entre o federalismo cooperativo municipalista, autonomia financeira local e os impasses para a efetivação de políticas públicas de acolhimento para venezuelanos.

O estudo parte da análise da estrutura do Estado com as características do federalismo e os seus principais aspectos para a consolidação do modelo cooperativo. Em segundo, observa-se a autonomia local - notadamente a financeira - observando que diversos municípios brasileiros são dependentes das transferências intergovernamentais e muitas vezes não conseguem cumprir com suas tarefas por absoluta impossibilidade orçamentária. E em terceiro, verifica-se a necessidade de efetivação de políticas públicas de acolhimento para migrantes e refugiados venezuelanos com posterior acompanhamento por parte do Plano de Interiorização, visando a diminuição da volta dos sujeitos para uma situação pior; para em fase conclusiva apontar o federalismo cooperativo municipalista como meio de consecução, bem como a criação de um fundo compensatório que minimizaria os gastos quando ocorressem ondas migratórias para o Brasil.

## 2 A ESTRUTURA DO ESTADO FEDERAL E OS PRINCIPAIS ASPECTOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DE UM FEDERALISMO COOPERATIVO MUNICIPALISTA NO BRASIL

A ideia de federalismo está afixada em sua própria etimologia “*foedus*” que em latim significa pacto, aliança que se manifesta como um acordo político entre partes e detém como finalidade uma aliança pautada na ideia de

<sup>3</sup> No momento em que o artigo está sendo redigido (maio/2019) ocorre um embate entre situação e oposição na Venezuela. De acordo com a Polícia Federal, somente no dia 01/05/2019 mais de 800 cidadãos venezuelanos atravessaram a fronteira com o Brasil.

horizontalidade e confiança. O federalismo pode ser conceituado como uma organização política, em que as atribuições governamentais são divididas entre os seus entes ou níveis federativos, sendo que cada um possui tarefas que devem ser administradas de forma autônoma<sup>4</sup>. Assim, pode-se identificar que a base do ideal federalista reside na capacidade de organização das unidades governamentais que pactuam um conjunto de normas, tornando possível um governo nacional que representa os níveis menores, em que cada um tem a autoridade para realizar tarefas independentes de outro.

Em um segundo momento, o federalismo deve ser entendido como princípio político fundamental, com a finalidade de unificação das políticas diferentes em determinado conjunto de regras comuns, postas de maneira a buscar uma efetivação e colaboração entre os entes. Essa ideia de John Hesse<sup>5</sup> faz referência ao contexto que está inserida a problemática, em que a pesquisa deve focar nos elementos, tendo como base a formação daquilo que se denomina de federalismo, assim como a especificidade que cada Estado ganha.

Esse tipo de organização federal surgiu nos Estados Unidos no ano de 1787 como um modelo que buscava superar os problemas relacionados à formação do Estado nacional a partir da unificação das denominadas 13 colônias inglesas. Por tal razão, a organização federal é um sistema que procura responder os problemas da formação de um Estado em determinado contexto ou como no caso do Brasil, promover a acomodação dos interesses do território em um Estado já consolidado<sup>6</sup>.

Um Estado federal deve possuir algumas características fundamentais<sup>7</sup>. Dentre elas a existência de uma constituição que descreva as competências de ente federado, e a partir disso cada Estado-membro também deve ter a sua constituição, disciplinando as matérias de sua competência. As demais características estão relacionadas à existência do povo, a de um Poder Legislativo bicameral – detendo a representação dos Estados e do povo; e ao final a criação de uma Corte Constitucional que garanta a aplicação da Constituição.

Diante disso é importante destacar a contribuição de Dalmo de Abreu Dalari<sup>8</sup> quanto às características por ele elencadas, seriam elas: a proibição de secessão; a soberania da União e a autonomia dos entes federados, com competências exclusivas e concorrentes, autonomia e descentralização do poder político. Todas as características estariam vinculadas ao nascimento de uma nova cidadania, fortalecendo a ligação ente Estado e sujeito.

Com tais características podemos observar o federalismo a partir de duas vertentes: a primeira vinculada à divisão de poder entre os membros do pacto federal, por meio da legitimação política dos entes; e em segundo a ideia de um pacto que representa um conjunto de diferentes territórios que possuem autonomias e competências, e respeitam a sobreposição que pode ocorrer. Tal relação de autonomia entre poderes locais e o central é determinada por uma aliança, em que as unidades organizam-se cujo objetivo é o funcionamento para o atendimento equilibrado das demandas e interesses sociais de toda a Nação.

Outras formas podem ser exploradas como o modelo unitário, em que a soberania reside em um único governo que vem a ser situado em nível central e mesmo que ali localizado, o poder pode ser delegado por meio de desconcentração, descentralização e devolução. Mesmo com a delegação de poderes dentro do modelo unitário, este não pode ser confundido com uma federação, pois o governo nacional tem a autoridade para anular qualquer medida

---

<sup>4</sup> RIKER, W. *Federalism, Origin, Operation, Significance*. Little, Brown and Company, 1964.

<sup>5</sup> HESSE, Jonh. *Politikverflechtung im foederativen staat: Studien zum Planungsund Finanzierungsverbund zwischen Bund, Laendern um Gemeiden*. Badenbaden: Nomos, 1978.

<sup>6</sup> RIKER, W. *Federalism, Origin, Operation, Significance*. Little, Brown and Company, 1964.

<sup>7</sup> ATALIBA, Geraldo. Federação. *Revista de Direito Público*. São Paulo., n, 81, p. 172-181, mar. 1987.

<sup>8</sup> DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado federal*. Rio de Janeiro: Ática, 1968.

tomada em nível infranacional. A soberania não é partilhada entre os níveis e a capacidade de decisão final compete ao poder central<sup>9</sup>.

Na desconcentração as funções da centralidade são executadas pelas autoridades do Estado em nível regional ou local. Na descentralização as funções centrais são realizadas pelos líderes regionais ou locais. E na devolução, o governo central concede alguns poderes de decisão autônoma para as autoridades regionais ou locais.

Unitarian polity is usually subdivided into the centralised unitarianism and the decentralised unitarianism. The contemporary people's Republic of China and France are illustrations of the centralised unitary state where as Japan practises decentralised unitarianism. Federation and Confederation in contrast with unitary states, organise the states in a compound way. A federation is a unified state comprising at least two federal units (states, republics, cantons, or Länder). The fields of government are divided between the member states and the federal government on a constitutionally entrenched basis. A confederation, the other type of compound polity, cannot, however, be considered as a unified state as such<sup>10, 11</sup>

Uma confederação é uma associação de Estados independentes, que por meio de um tratado, decidem delegar o exercício de competências para órgãos comuns com o intuito de coordenar um número de domínios como comércio internacional, necessitando de um governo comum para a gestão deles. Trata-se de um modelo que respeita o Princípio da Soberania Internacional de seus membros<sup>12</sup>.

Portanto, a Confederação se caracteriza como a união de comunidades soberanas detentoras de iguais objetivos. O que difere essa formação com a de Estado federal é a debilidade do poder central diante das subunidades territoriais. A fragilidade do governo central pode ser observada por meio do direito de secessão dos Estados confederados nas diversas nacionalidades e na dificuldade de a centralidade conseguir fazer valer sua legislação frente aos outros governos.

Importante salientar ainda ao distinguir as formas unitário e federal, que em uma estrutura unitária se tem um governo central que comanda todo o Estado, enquanto uma federação reúne o todo e a partir disso direciona o território<sup>13</sup>.

A unitary state has a pyramid structure, whereas a federation bears a star-shaped structure. In case of a unitary state, it is ruled from above, while the structure of a federation gathers around the federal core which gives certain directions, but it also receives particular reply pulses, so that here a constant action and reaction is given. In such a structure the functions correspond with the core, while observing the subsidiarity principle and pursuing the purpose of an optimum allocation of tasks. However, this federal core is defined by general direction selects which are addressed at all actors, while the autonomy of the Member States is protected. A federal government defines the

<sup>9</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral do federalismo. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

<sup>10</sup> SONG, Xiaokun. Confederalism: A review of recent literature. In: *Federal Practice Exploring alternatives for Georgia and Abkhazia*. (org.) Bruno Coppieters, David Darchiashvili and Natella Akaba. Brussels: VUB University Press, 1999, p. 183

<sup>11</sup> Tradução livre: A política unitária é geralmente subdividida no unitarismo centralizado e no unitarismo descentralizado. A República Popular da China e a França são ilustrações do Estado unitário centralizado em que o Japão pratica o unitarismo descentralizado. Federação e Confederação, em contraste com Estados unitários, organizam os Estados de uma maneira complexa. Uma federação é um Estado unificado que compreende pelo menos duas unidades federais (Estados, repúblicas, cantões ou Länder). Os campos de governo estão divididos entre os Estados-membros e o governo federal numa base constitucionalmente entrenchada. Uma confederação, ou outro tipo de composto de política, não pode, no entanto, ser considerada como um Estado unificado como tal.

<sup>12</sup> REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. O federalismo numa visão tridimensional do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

<sup>13</sup> MUELLER, Sean. Federalism and the Concept of Political Territoriality. Towards an Analytical Framework for Comparative Territorial Politics. *L'Europe en Formation*, vol. 363, n. 1, 2012.

joint policy and takes decisions which are binding on the entire federation, and in doing so, it admittedly enjoys a wide autonomy in defining and defending common interests.<sup>14, 15</sup>

A estrutura federal gera um processo de federalização de uma comunidade política, ou seja, um processo em que um número de comunidades separadas entra em arranjos para trabalhar em decisões conjuntas voltadas para problemas comuns<sup>16</sup>. Essa forma de engenharia política tem como princípio o fortalecimento de mecanismos de autonomia entre os membros e equacionamento das desigualdades regionais, institucionalizando normas para a sua diminuição. Observa-se o quadro comparativo de estruturas de Estado.

**Quadro 1.** comparativo entre estruturas de Estado

Crítérios	Unitário centralizado	Unitário descentralizado	Federal	Confederal
Lealdade territorial	Princip. N	N > L	N = E (=L)	R (>L) > N
Simbolismo político	N soberania	N soberania L autonomia	N e E (L) C o m p a r t i l h a m soberania	R soberania
Representação	MP's individualmente eleitos	MP's eleitos baseados no L	MP's eleitos baseados no E	MP's apontados pelo R
Partidos políticos	Monopartidário – N	Monopartidário - N	Multinível	Monopartidário – E
Legislação	Exclusivo de N	Exclusivo de N	N e E (e L)	Princip. E
Financiamento	Princip. N	Princip. N	N e E (e L)	Exclusiv. E
Administração	N e L	N e L	N e E (e L)	Princip. E
Exemplos	Grécia	França	Alemanha, Canadá	Estados Unidos (1781 a 1789).

Fonte: Elaboração Própria. Obs1: MP'S (Membros do parlamento). N (Nacional); E (Estadual); L (Local).

De forma explicativa, a primeira linha do quadro apresenta as dimensões e subdimensões da territorialidade política. Em um Estado Unitário Centralizado o nível nacional é soberano e a lealdade é indivisa, os deputados são eleitos individualmente, diferente de uma federação onde cada Estado-membro elege os seus para representá-los perante o governo nacional (se houver governos locais com autonomia política, como no caso brasileiro, isso também ocorre em nível estadual, ou seja, com a eleição de representantes regionais para a representação perante o governo estadual). Para todos os sistemas apresentados, diferentes instituições governam os territórios em diferentes graus, e a maioria das funções são compartilhadas ou concorrentes entre eles, e cada camada corresponde a uma arena separada da competição política “multinível”.

Dito isso, observa-se que em uma federação a lealdade ocorre entre todos os entes federados, ou seja, união e Estados (quando há a figura dos municípios como entes a lealdade também deve ocorrer, como no caso brasileiro) sendo que compartilham da soberania. E quanto aos outros critérios de legislação, financiamento e administração verifica-se que todos os entes devem atuar nos termos apontados - de modo compartilhado e coordenado.

Uma federação pode ainda ser dividida em cooperativa e competitiva. O federalismo dual começa a ser formulado após a independência americana, com base em semelhanças econômicas referente às ideias de desenvolvimento do

<sup>14</sup> Tradução Livre: Um Estado unitário tem uma estrutura em pirâmide, enquanto uma federação possui uma estrutura em forma de estrela. No caso de um Estado unitário este é governado de cima, enquanto a estrutura de uma federação reúne-se em torno do núcleo federal e a partir disso dá direções, mas também recebe pulsos de resposta particulares, de modo que aqui há uma ação e reação constantes. Em tal estrutura as funções correspondem ao núcleo, respeitando o princípio da subsidiariedade e prosseguindo a propósito de uma ótima distribuição de tarefas. No entanto, este núcleo federal é definido por todos os atores, onde a autonomia dos Estados-Membros é protegida. Um governo federal define a política conjunta e toma decisões que são vinculativas para toda a federação e, ao fazê-lo, admitidamente goza de ampla autonomia na definição e defesa de interesses comuns.

<sup>15</sup> Idem, p. 101

<sup>16</sup> RIKER, W. *Federalism, Origin, Operation, Significance*. Little, Brown and Company, 1964.



livre mercado e da eficiência da liberdade na área econômica no século XIX. Aqui ele é construído a partir das teorias da eficiência econômica na alocação de recursos que até então eram escassos. Alguns teóricos da época entendem que o surgimento desse modelo ocorreu com as políticas do New Federalism dos governos de Richard Nixon em 1969 a 1974 e Ronald Reagan em 1981 a 1989, pois houve maior necessidade de atribuição de responsabilidade em nível estadual quanto à oferta de políticas públicas – o que fortaleceu a descentralização, fato que não ocorria anteriormente. O federalismo americano é a primeira forma encontrada<sup>17</sup>.

Uma das características do modelo competitivo é a atuação do governo estadual dentro de seus limites territoriais, em que cada um deve respeitar a sua competência. Ocorre uma divisão de poder entre governo nacional e estadual, podendo-se ter concorrência e competitividade entre Estados quando uma tarefa não está expressa<sup>18</sup>. Uma estrutura federal pode ter várias formas institucionais e legais, dependendo da vontade e interesses políticos de cada nação. A forma competitiva é formatada pela descentralização e repartição de competências de forma horizontal, sendo que um dos opostos a ele é o modelo de cooperação, que tem como principal marco a inter-relação entre os membros da federação. Esse possui a repartição vertical de competências, priorizando os mecanismos de cooperação e aproximação dos entes<sup>19</sup>. A rivalidade entre poder central e estadual é substituído pela cooperação e solidariedade entre os membros, em que o objetivo está em corrigir ou atenuar as desigualdades regionais garantindo o equilíbrio da nação.

No Brasil, a questão do federalismo é confundida pela própria formação histórica do Estado e permeia pelo conjunto de questões do país. Para observar esse processo é necessário analisar a sístole/diástole, ou seja, alternância dos períodos de centralização e descentralização na história brasileira – identificando a centralização com o autoritarismo e a descentralização com os avanços da democracia<sup>20</sup>.

A Constituição de 1891 implementou moldes soberanos com excessivo poder por parte da União. As críticas ao momento foram diversas, pois o modelo federal não cumpriu com os desejos dos federalistas. A forma de centralização foi “asfixiante”, onde o resultado foi o domínio exclusivo da União do poder político com fundamentos no liberalismo inglês, federalismo americano e democracia francesa<sup>21</sup>.

A reforma ocorrida em 1926 impôs aos Estados funções de representação das minorias, impossibilidade de reeleger governadores e competência do legislativo para decretar reformas constitucionais, visando o fim do impasse financeiro nos entes federados e a intervenção financeira da União sobre os Estados. Após em 1934, o Brasil firmou o regime federativo aumentando o poder da União e deferindo-lhe competências não especificadas que pertenciam aos Estados<sup>22</sup>.

A Constituição de 1937 implementou a ditadura da era Vargas e extinguiu a federação organizando o Estado novo, uma forma de ditadura que atuava de modo autoritário. O período democrático da Constituição de 1946 é interrompido pela instituição do regime militar, ocorrendo uma centralização do poder e que se estendeu até 1985 com a retomada da redemocratização brasileira. Essa transição desencadeou a promulgação da Constituição de 1988, em que restou demarcada a forte descentralização federativa<sup>23</sup>.

<sup>17</sup> REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. O federalismo numa visão tridimensional do direito. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> ARRETCHE, Marta. Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização. São Paulo: Renavan, 2012.

<sup>20</sup> KULGEMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: CARNEIRO, J. M. B.; HOFMEISTER, W. Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

<sup>21</sup> MELO, Milena Petters; SCHULTZE, Felipe Gabriel. O federalismo no sistema constitucional brasileiro. Conteúdo Jurídico. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.56121&seo=1>. Acesso em: 24 fev. 2019.

<sup>22</sup> Idem

<sup>23</sup> KULGEMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: CARNEIRO, J. M. B.; HOFMEISTER, W. Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

A história da origem do federalismo no Brasil perpassa por fases de centralização, a União detinha maior poder sobre os demais entes federativos, observando que após 1988 a forma federativa tornou-se resistente. A Constituição de 1988 buscou promover e estruturar a forma federal cooperativa, na tentativa de descentralizar a estrutura aumentando a autonomia dos entes, inclusive para os municípios consagrados pelo ordenamento como entes da federação. O artigo primeiro do ordenamento constitucional estabelece a forma de Estado e de governo, tendo-se um coroamento da evolução da federação brasileira, com maior autonomia aos estados-membros e busca pelo equilíbrio da Nação.

Desta forma, como meio de estruturar o federalismo cooperativo, buscou-se ampliar o rol de competências comuns e concorrentes, possibilitando a parceria entre os entes para a implementação de reformas e auxílio para com as políticas sociais. Contudo, os entes não aprenderam como agir de modo cooperado, sendo que é importante mencionar que o sistema de repartição de competências tem pouca operabilidade prática, além de que a repartição de arrecadação tributária não foi realizada de forma justa, pois os municípios – entes menores e mais próximos aos cidadãos – obtiveram inúmeras tarefas sem o aporte financeiro para realizá-las.

O que não se observa na adoção da ideia de federalismo cooperativo é a ausência de mecanismos cooperativos mais eficazes. Eduardo Kulgemas utiliza a expressão “federalismo predatório”<sup>24</sup>, pois caracteriza a situação marcada pelo perpétuo conflito em torno dos recursos a serem distribuídos entre os entes. E pela guerra fiscal que ocorre entre Estados (inclusive por vezes entre municípios), com o anseio de atrair novos investimentos por meio de renúncia tributária.

Desse modo, o modelo federativo brasileiro acentua para esse caráter predatório apontado pelo autor, em que se observa notavelmente a falta de instrumentos que previnam esses conflitos e o estabelecimento de incentivos à cooperação, principalmente, no sentido vertical, eis que no horizontal ao menos já se tem instituído um mecanismo que seriam os consórcios intermunicipais, os quais servem de meio cooperativo entre municípios para a realização de determinada tarefa com compartilhamento de custos. Se partirmos da ideia de que o federalismo é uma versão democrática vale destacar as capacidades vinculadas a essa forma.

Cabe mencionar que na Alemanha o federalismo cooperativo, surgido após a Segunda Guerra Mundial, envolveu muito mais do que uma distribuição de competências, como também a formação de lideranças democráticas abrangendo os mais diversos segmentos da sociedade na condução dos negócios públicos. No Brasil, esse processo participativo foi perfectibilizado pela Constituição de 1988, embora sua implantação seja desigual e incerta<sup>25</sup>.

Como o federalismo brasileiro é trino, existem tensões entre todos os entes, em que cada um quer isolar algum parceiro e maximizar seus próprios resultados. Observando a debilidade da maioria dos municípios e Estados pode-se notar que essa tendência para a competição predatória não pode levar a nenhum lugar. O modelo cooperativo é um instrumento de neutralização das distorções do federalismo assimétrico, e nesse sentido mostra-se necessário também o fortalecimento dos entes locais ora detentores de diversas competências que, por vezes, não consegue realizá-las por absoluta impossibilidade orçamentária.

Basicamente há excesso de competências concorrentes que geram desordem, contudo mesmo com essa situação encontrada no artigo 23 da Constituição Federal, poderá ser perfectibilizado um federalismo cooperativo municipalista, no sentido de fortalecer os entes locais para o cumprimento de suas tarefas, por serem os entes mais próximos dos cidadãos.

Restaria invocado mais poder quando o interesse fosse financeiro, ou quando a competência envolve um exercício de poder, em que o bônus político supera o ônus financeiro. Por outro lado, esquece-se do ideal cooperativo, caso essas condições não se verifiquem. Esses dois polos de conflitos, tanto negativo como positivo são considerados

---

<sup>24</sup> KULGEMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: CARNEIRO, J. M. B.; HOFMEISTER, W. Federalismo na Alemanha e no Brasil. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

<sup>25</sup> Idem



como obstáculos para a efetivação dos direitos consagrados constitucionalmente e que precisam de ação prestacional do Estado, como exemplo as disciplinadas no artigo 23, eis que os entes não atuam de forma cooperativa como deveriam - para maior efetivação dos direitos.

Por conseguinte, o artigo 30 da Constituição Federal de 1988 passa a atribuir várias das tarefas expressas no artigo 23 para os municípios, não excluindo a necessidade de uma distribuição desses encargos, pois parte das competências administrativas que estão dispostas nos dois artigos são sobrepostas.

A maior dificuldade é que grande parte dos municípios não possui condições de gerar recursos próprios, sendo que ficam dependentes das transferências constitucionais. Assim, é necessário maior fortalecimento financeiro dos municípios, concedendo condições técnicas e administrativas de implantação das políticas públicas, por meio da cooperação com outros entes. O modo mais adequado para isso é a descentralização da execução na forma cooperativa e coordenada entre todos os entes federativos. Fica evidente que faltam meios de implementação para que este sistema venha a ser consolidado no Brasil, mas alguns exemplos mostram resultados positivos, como é o caso alemão, que possui como base do federalismo o Princípio da Lealdade entre os entes da federação e equalização financeira nacional.

Isso se daria também por meio da aplicação do Princípio da Subsidiariedade – promotor de políticas diretamente conduzidas pela autoridade ou instituição mais próxima possível do cidadão, e quando não puder realizar determinada tarefa remete às instâncias superiores.

Nesse sentido, o município no federalismo cooperativo não perderia a sua autonomia, esta restaria mais fortalecida, diante da efetivação de determinada competência. Frente a essa relação é viável o estabelecimento de objetivos comuns, bem como formas de alcançá-los, considerando as realidades diferentes dentro do território. Por fim, esse sistema deve ter uma independência na ação, observando as peculiaridades de cada ente local, pois a cooperação é uma condição necessária para o regime administrativo, em que algumas estratégias utilizadas para a implementação de políticas públicas comprometem a sua efetividade.

### 3 AUTONOMIA MUNICIPAL E COOPERAÇÃO FEDERATIVA.

O município com status de ente da federação possui capacidade de exercer direitos e possuir obrigações, não estando subordinado aos demais entes (União e Estados), tendo sua autonomia garantida pela Constituição Federal. Assim, a autonomia municipal passa a adquirir a tríplice capacidade de governo (por meio dos prefeitos, vice-prefeito e vereadores), administração (de acordo com as competências e limites previstos constitucionalmente) e organização (mediante lei orgânica municipal)<sup>26</sup>. A Constituição brasileira de 1988 corrige o equívoco que antes foi cometido e o município é considerado como ente federativo, sendo superada a questão dos modelos federativos, apresentando o federalismo com certas graduações, buscando a autonomia dos entes<sup>27</sup>.

Ao ser analisada a autonomia municipal brasileira observa-se que o problema não é a autonomia, mas a falta dela e isso vem ocorrendo desde o início da história. São breves os momentos de reação dos municipalistas<sup>28</sup>. A atrofia dos municípios possuem resultado em vários processos tais como o excesso de encargos, as limitações ao princípio da eletividade, em que passado o período das câmaras coloniais, sobreviveram a esta pequena interferência e tutela imperial.

<sup>26</sup> MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. São Paulo: Atlas, 2004.

<sup>27</sup> PINTO, M. B. F.; GONÇALVES, M. F. R.; NEVES, M. G. R. Pensando a Autonomia Municipal: dilemas e perspectivas. Disponível em: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229984/Pinto%20alii.pdf>. Acesso em: 01 de jun. 2016.

<sup>28</sup> LEAL, Vitor Nunes. Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

Ao conceder a autonomia aos municípios é permitido ao governante a contratação de servidores públicos, terceiros e executar obras municipais menores em que não venha a necessitar de outro membro superior. Ainda, com a edição de normas que passam a regulamentar a vida dos cidadãos locais dentro dos limites da constituição, poderá conferir uma qualidade de vida solicitada e esperada pela sociedade. A partir disso, a forma de organização passa a ser o federalismo, significativo freio diante dos abusos do poder central, em que este vem para ordenar a sociedade frente aos centros autônomos de poder, partindo-se de amplo controle e participação da sociedade<sup>29</sup>.

Trata-se de uma combinação entre descentralização e democracia, em que os órgãos que criam as normas locais são eleitos por aqueles que fazem com que as normas se tornem válidas. Demonstra um exemplo de unidade local autônoma, a municipalidade e o prefeito. A descentralização se refere apenas a outras matérias de interesse local e para que a autoridade local alcance são necessárias às normas individuais.

A autonomia financeira é compreendida como a capacidade de gerir seus próprios recursos no interior de uma esfera maior, concebida como poder de autogoverno dentro do mesmo espaço de competência, porém superior. Dessa perspectiva podemos extrair o autogoverno e a competência para legislar assuntos de interesse local, assegurado constitucionalmente e integrante da tríplice da autonomia.

O autogoverno diz respeito à eleição do prefeito, vice-prefeito e vereadores. A eleição ocorre de forma simultânea em todo o território com um mandato de quatro anos. O poder legislativo municipal obedece ao sistema de representação proporcional e partidária, sendo o número de representantes relativo à população, devendo este fato ser fixado nas leis orgânicas de cada ente federativo e observados os ditames constitucionais. O poder executivo detém as funções de administração e governo, enquanto o legislativo legisla, delibera, fiscaliza e julga as infrações cometidas pelos representantes dos dois poderes<sup>30</sup>.

66 Deve promover ainda o adequado ordenamento do território, com o planejamento e controle do uso, ocupação e parcelamento do solo urbano, promovendo a proteção ao patrimônio histórico e cultural. Portanto, todas aquelas matérias que são de competência exclusiva da União e que não extrapolem o território do município, dizendo respeito aos aspectos da vida - estão incluídas no artigo 30, I, da Constituição Federal. A competência dos municípios ainda está destacada no artigo 23 da Constituição Federal de 1988, contudo de forma comum a todos os demais entes Estados e União, devendo estes atuar de forma cooperada.

A autonomia financeira está direcionada na possibilidade de os governos locais instituírem e arrecadarem tributos próprios, procedendo a aplicação destes sem a interferência dos outros entes. Define-se autonomia como “a capacidade de ter receita para realizar a despesa necessária”<sup>31</sup> – refere-se então aos serviços que atendem ao desenvolvimento municipal e de seus cidadãos. Por conseguinte, está expressa no artigo 30, III do ordenamento constitucional, “instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei”.

Em virtude da autonomia concedida fica assegurada sua própria administração, no que refere aos assuntos de seu interesse, com relação à tributação de sua competência e organização dos serviços públicos do local. Tal independência municipal fica atrelada ao poder do governo do Estado, assegurado pela posição que estes entes ocupam no sistema tributário e que também vem acompanhada com desequilíbrios verticais e horizontais quanto à repartição de receitas, dificultando a negociação de reformas que possam trazer um novo equilíbrio para a federação.

Com relação a sua competência disposta no artigo 156 da Constituição Federal de 1988, aos municípios compete a instituição de impostos sobre a propriedade territorial e urbana (IPTU); imposto sobre as transmissões de bens intervivos (ITBI), a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de

---

<sup>29</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Almedina, 1999

<sup>30</sup> Idem

<sup>31</sup> FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. *Elementos de direito municipal*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993. P. 66

direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição; assim como o imposto sobre os serviços de qualquer natureza (ISSQN), que possui relação com os serviços tributáveis, definidos por lei complementar.

Quanto aos tributos comuns são as taxas e contribuições de melhoria, que os entes municipais podem instituir e cobrar da mesma forma que a União e Estados. Assim, no sistema tributário brasileiro os três níveis de governo, União, Estados e municípios recebem totalmente, 13 impostos, sendo que sete são de competência da União, três dos Estados e três dos municípios. Já as contribuições sociais foram mantidas tendo modificação quanto à destinação de recursos arrecadados.

Desta forma, conforme o artigo 158 da Constituição Federal, pertencem aos municípios o produto do que foi arrecadado com o imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza que incidem na fonte e sobre os rendimentos pagos; que para o caso o artigo 159 dispõe que a União entregará 22,5% ao Fundo de Participação Municipal (FPM). Também 50% do produto que é arrecadado do imposto da União sobre a propriedade rural, nos imóveis situados no município; 50% do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículo do seu território; 25% da arrecadação do imposto do Estado sobre aquelas operações relativas à circulação de mercadorias e prestação de serviços de transporte entre municípios e Estados. Ao final, os Estados ainda entregarão aos seus municípios 25% dos recursos que receberem sobre o imposto sobre produtos industrializados.

Contudo, mesmo com a arrecadação dos impostos e transferências intergovernamentais para municípios, verifica-se que muitos destes ainda não conseguem cumprir com a efetivação de políticas públicas de acolhimento por não possuírem recursos suficientes. Portanto, o Estado brasileiro descentralizou o poder concedendo competência aos municípios em diversas áreas, contudo não realizou um equilíbrio financeiro no território para que estes tenham recursos suficientes.

Por conseguinte, referente à autonomia administrativa, trata-se da própria organização municipal, como a realização de obras públicas, serviços públicos locais e a ordenação do território. Podendo ser extraída da leitura do artigo 28 da Constituição Federal de 1988, e do artigo 30, IV, V, VII, VIII e IX. Entende-se que esta autonomia acaba englobando as demais, pois administrar nada mais é do que tratar de assuntos de sua competência, para atingir os objetivos, por meio da contratação de funcionários e servidores para que sejam realizadas as atividades administrativas, como contábil, jurídica, médica, educacional, entre outras, para que venha a funcionar.

A implementação dos serviços que visem a sustentabilidade do local depende de uma estruturação da administração, sendo que para que a máquina se sustente é altamente necessária a autonomia financeira que trará recursos necessários para a consecução dessas medidas, bem como da autonomia política na ordenação e coordenação das prioridades municipais. A respeito disso, é necessária a interação de forças endógenas e exógenas, dentre elas a quantidade de recursos disponíveis bem como os efeitos das políticas macroeconômicas e setoriais<sup>32</sup>.

Por conseguinte, os municípios só poderão exercer a sua autonomia como ente da federação se a sua autonomia financeira for uma conquista permanente. A objetividade inicial era o equilíbrio na distribuição das receitas entre os entes, mas não foi o que ocorreu, observando-se no bolo tributário, em que 18% dos tributos ficam nos municípios, 25% nos Estados e 57% com a União<sup>33</sup>.

O poder central deve atuar no reestabelecimento da capacidade financeira para que os municípios exerçam a sua autonomia. A hipossuficiência dos entes locais se deve às escolhas do federalismo fiscal, que foi primado pelo acúmulo de competências tributárias por parte da União, onde após a arrecadação deveria repartir os resultados com os entes subnacionais, buscando sempre a equidade entre eles, conforme elucida o federalismo cooperativo.

<sup>32</sup> OLIVEIRA, G. B. de; SOUZA-LIMA, J. E. Elementos Endógenos do Desenvolvimento Regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. In: OLIVEIRA, G. B. de; SOUZA-LIMA, J. E. (org.). O Desenvolvimento Sustentável em Foco: uma contribuição multidisciplinar. São Paulo: Annablume, 2006.

<sup>33</sup> Idem.

Desse modo, observou-se que os municípios possuem uma receita financeira baixa, que por vezes podem deixar cumprir as tarefas básicas por absoluta impossibilidade orçamentária. O federalismo cooperativo municipalista perfectibilizado no Brasil pode ser uma via de contorno dessa situação. A partir disso passa-se à análise da efetivação de políticas públicas de acolhimento para migrantes e refugiados venezuelanos que estão sendo realocados ou migram voluntariamente nos mais diversos municípios do Brasil.

#### **4 A EFETIVAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOLHIMENTO PARA MIGRANTES E REFUGIADOS VENEZUELANOS**

A Venezuela atravessa uma grande crise institucional, política e econômica ocasionada por diversos fatores, que está causando uma onda de migração dos seus nacionais para países vizinhos. Alguns autores atribuem ao período atual uma fase de erosão da democracia. Quando isso ocorre os presidentes eleitos democraticamente com o intuito de aumentar seus poderes, introduzem emendas constitucionais para atingir isso. Essas medidas quando consideradas de maneira conjunta e ao longo do tempo dificultam a responsabilização horizontal e causam desequilíbrio no território eleitoral, afetando uma possível responsabilização, permitindo ao governante manter e reforçar as maiorias artificiais no parlamento, anulando e atenuando as decisões de tribunais<sup>34</sup>.

O Estado venezuelano é um típico exemplo de erosão democrática, pois Hugo Chávez foi eleito democraticamente no ano de 1998 no intermeio de uma crise institucional e econômica. Durante seu mandato introduziu diversas reformas para aumentar seus poderes, sendo que no ano de 1999 convocou uma Assembleia Constituinte, e com 95% dos mandatos o grupo chavista reduziu o tamanho do parlamento - tornando-o unicameral - bem como prolongaram o mandato do presidente por um ano e permitiram a reeleição imediata. Para finalizar, ainda, criou nesse conjunto de reformas uma comissão legislativa que dispensou juízes e agentes de fiscalização<sup>35</sup>.

No ano de 2002, o presidente emitiu 49 decretos presidenciais visando, principalmente, o aumento do seu domínio sobre a companhia de petróleo estatal. Entre os anos de 2004 e 2010 utilizou por várias vezes legislação para condicionar a suprema corte e enfraquecer os meios de comunicação ora adversos (em 2004, 2005 e 2010). Além dos referendos em 2007 e 2009 para prolongar o seu tempo no poder. Chávez levou aproximadamente seis anos para corroer a responsabilização horizontal e três para a eleitoral. No ano de 2006, mesmo que limitadas, as eleições venezuelanas ainda eram consideradas como justas e livres, o que não pode ser vislumbrado em 2009. Desse modo, com o controle sobre o parlamento, órgãos de fiscalização e tribunais, o regime foi capaz de perseguir aqueles que eram parte da oposição, distorcendo severamente os meios de comunicação, tornando quase impossível a derrota de Hugo Chávez<sup>36</sup>.

Na Venezuela vislumbra-se um quadro de crescente debilidade de Chávez com a continuação dos processos de centralização e militarização, seja pelo controle das instituições republicanas ou pelo esvaziamento da oposição da Assembleia Nacional<sup>37</sup>. Com a morte de Chávez, seu sucessor, Nicolas Maduro manteve sua linhagem política, assumindo em 2009 em meio de uma grande crise petrolífera - produto principal da economia venezuelana. Como atual presidente sua rotina governamental tem sido bem conturbada, em menos de um ano já houve falta de produtos básicos nas prateleiras, a inflação disparou e a economia desacelerou – situação que não teve nenhuma melhora até os dias atuais.

---

<sup>34</sup> GAMBOA, Laura. Aprofundamento do autoritarismo ou transição para a democracia?. *Relações internacionais*, v. 1, n. 1, dezembro, 2016.

<sup>35</sup> Idem

<sup>36</sup> Idem

<sup>37</sup> JÁCOME, Francine. *Venezuela frente al contexto andino y hemisférico ¿Cambios en la doctrina de seguridad? (1999-2005)*. Caracas: ILDIS, 2006.

A crise econômica vem provocando dificuldade no acesso a produtos essenciais e básicos como alimentos. Mesmo que seja possível encontrar nas prateleiras ovos, frango, entre outros, pela inflação os altos preços somados à perda do poder aquisitivo fazem com que os cidadãos tenham dificuldade de comprar esses e outros diversos produtos. Parte da população passa fome, de acordo com os dados da ONU – Organização das Nações Unidas e do Our World in Data, 64% dos cidadãos perderam em torno de 11kg em um ano. Existem alguns parâmetros definidos por essas organizações para falar da fome, que ao menos 20% dos lares venezuelanos sofrem com escassez severa, a desnutrição alcança mais de 30% da população e ao menos duas pessoas a cada 10 mil morrem em decorrência da falta de alimentação, dados que podem ser corroborados pelo índice global da fome.

Essa é apenas uma das demais causas, como a falta de emprego, serviços de saúde precários que ocasionaram aumento significativo na migração, que tem como consequência um colapso nos já sobrecarregados serviços públicos do Estado de Roraima no Brasil – principal porta de entrada-, obrigando a criar ações como a instalação de campos de refugiados e frentes de trabalho.

Pode-se classificar os migrantes internacionais da seguinte maneira: o primeiro como imigrante, que é o sujeito que tem intenção de mudar de país e nacionalidade; o segundo seria o trabalhador estrangeiro, que vem para preencher vagas e suprir os vazios que se encontram em determinado sistema econômico do país hospedeiro; em terceiro estariam as pessoas deslocadas, que são aquelas expulsas, repatriadas; e por fim em quarto estariam os refugiados reconhecidos como aqueles que não tiveram a opção de escolha e saíram de seu território por motivos restritivos ou insuportáveis. Destaca ainda que aqueles imigrantes ilícitos não podem ser incluídos em uma categoria, pois não cumprem com as obrigações de integração<sup>38</sup>.

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 divulgados pelo Departamento de Polícia Federal até o dia de outubro de 2018 haviam 85.000 venezuelanos que solicitaram regularização migratória no Brasil. Deve-se destacar que a maioria é pedido de refúgio e que nesses dados não estão computados os números dos que entram ilegalmente no país.

No posto de triagem, em Pacaraima, foram atendidas 16.417 pessoas, sendo que 9.064 são do sexo masculino e 7.353 do sexo feminino; 1.917 são crianças dos 0 a 12 anos de idade; 8.827 solicitantes de refúgio e 7.492 solicitaram residência temporária; 11.991 manifestaram interesse na interiorização; 2.164 possuem nível educacional primário; 6.718 nível educacional secundário; 1.480 com nível universitário e 939 com nível técnico, de acordo com a Polícia Federal. Esses dados, conforme já mencionado, não computam aqueles que entraram ilegalmente no país, pois de acordo com a Polícia Federal até o mês de setembro de 2018 154.920 adentraram ao país via 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 permanecem no país conforme descrito acima.

O fato é o de que todos os migrantes acabam permanecendo nas cidades fronteiriças pela proximidade com sua antiga residência e de seus familiares que ainda estão domiciliados na Venezuela. E por este motivo acabam fixando-se no Estado de Roraima. Essas mudanças podem ser responsáveis por um aumento de situações de estresse e luto entre eles, e que vem relacionadas com a perda, incerteza e desorientação. O novo destino pode significar uma nova realidade cultural para o migrante, que se frustra com o processo burocrático de legalização da sua situação e com a aceitação do novo modo de vida de ser migrante.<sup>39</sup>

Aqueles que possuem família estão participando de um programa de interiorização ou o denominado 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

<sup>38</sup> GEORGE, Pierre. As migrações internacionais. Lisboa: Dom Quixote, 1977

<sup>39</sup> MARANDOLA JR. E.; DAL GALLO. P. M. Ser migrante: implicações territoriais e existenciais da migração. Rev. Brasileira de estudos populacionais, v. 27, n. 2, p. 407-424, 2010.



direitos sociais para os que ali chegam<sup>40</sup>. O plano teve início em abril e tem como objetivo o desenvolvimento de uma estratégia adequada para a integração e interação desses 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<sup>41</sup>.

Porém, 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 de que haja a 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 14 cidades, como São Paulo, Rio de Janeiro, Porto Alegre, Araçuaçu, Cuiabá, Feira de Santana entre outras, sendo que os Estados de São Paulo e Rio Grande do Sul receberam o maior número.

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. Nessa mesma perspectiva atua a Confederação Nacional dos Municípios – CNM – na identificação das particularidades de cada município, na divulgação do Plano de Interiorização e sensibilização, para que também fique claro para os gestores locais os objetivos do projeto e elaboração de um plano de trabalho interno para manutenção de direitos sociais para os migrantes.

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 vem sendo ministrados por voluntários estão lotados, isto mostra importante a contratação de profissionais da área. Desse modo é necessário a profissionalização dos serviços ressaltando o já foi 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.

O plano contempla quatro modalidades de acordo com a ACNUR: encaminhamento para abrigos fornecidos na cidade de destino, viagem com vaga de trabalho, reunião familiar e sociedade civil. Os candidatos precisam estar em dia com sua documentação e vacinas obrigatórias e não podem escolher para onde ir. Mesmo com o programa ainda há muitos venezuelanos nas ruas de Roraima segundo os dados da OIM – Organização de Internacional de Migração. O governo federal tem investido no programa, contudo após um ano ele falha na integração local, de acordo com entrevistas de venezuelanos encontradas no Jornal da Folha de São Paulo.

Ocorrem diversas situações como exploração no trabalho – de acordo com a ACNUR, apenas 40% dos interiorizados conseguiram emprego -, xenofobia, muitos acabam voltando para as ruas por falta de adaptação. Então falta acompanhamento desses migrantes no município de destino, e para que isso seja bem feito é necessária a cooperação do ente municipal. Além do mais, há a necessidade de o migrante preservar a sua identidade e personalidade, para possuir a sensação de pertencimento, e isso leva a um contínuo processo de edificação de locais onde isso possa ocorrer<sup>42</sup>.

No entanto, 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, principalmente quanto à repartição justa da arrecadação tributária, pois este vem a ser materializado na

---

<sup>40</sup> VAZ, Alcides. A crise venezuelana como fator de instabilidade regional: perspectivas sobre seu transbordamento nos espaços fronteiriços. *Análise Estratégica*, Rio de Janeiro n.2 v. 3, 2017.

<sup>41</sup> 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 mar. 2019.

<sup>42</sup> MARANDOLA JR. E.; DAL GALLO. P. M. Ser migrante: implicações territoriais e existenciais da migração. *Rev. Brasileira de estudos populacionais*, v. 27, n. 2, p. 407-424, 2010.



repartição de competências verticais e fundamentado na ideia de que o governo nacional, estadual e local tem como objetivo o desempenho da tarefa estatal visando o benefício a todos os que estão no território brasileiro.

O Brasil reconhece a necessidade de incluir os migrantes em suas políticas públicas, dispondo estes de acesso aos direitos sociais garantidos na Constituição Federal para todos os cidadãos. Deve o governo facilitar o acesso a esses direitos e programas sociais para as famílias daqueles que buscam abrigo, que beneficiem os grupos de baixa renda, objetivando a sua autossuficiência econômica, com condições psicológicas e financeiras para construir uma nova vida<sup>43</sup>.

Para auxiliar em todas essas questões poderia ser criado um Fundo Compensatório para Migrantes e Refugiados que adentram ao Brasil, para que nessas situações sejam utilizados recursos do fundo no programa de interiorização ou de capacitação de funcionários para a acolhida dos sujeitos, e inclusive para auxiliar os municípios que não possuem condições financeiras de sozinhos arcar com a despesa da interiorização. 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 migrantes e refugiados serão integralizados – garantindo assim acesso a todos os direitos sociais consagrados constitucionalmente.

## 5 CONCLUSÃO

O estudo buscou responder a seguinte problemática de pesquisa: o modelo federal atual e a criação do plano de interiorização colaboraram efetivação de políticas públicas de acolhimento para migrantes e refugiados venezuelanos? Analisou-se que o modelo federal brasileiro carece de mecanismos que incentivem a cooperação entre os demais entes, observando-se a figura de um federalismo predatório, com guerra fiscal entre os entes e a falta de financiamento dos governos locais – entes mais próximos dos cidadãos detentores das mais diversas tarefas. Analisou-se objetivamente a emergência/necessidade de um federalismo cooperativo municipalista no Brasil para que haja melhor coordenação e financiamento das políticas sociais, inclusive aquelas relacionadas aos migrantes e refugiados. Para responder ao questionamento utilizou-se o método de abordagem dedutivo e de procedimento hermenêutico.

No primeiro capítulo evidenciaram-se as características do federalismo, sendo realizada uma comparação com as outras formas de Estado, como unitário e confederal. A partir disso explorou-se a ideia do federalismo cooperativo, diferenciando-o do competitivo. Para em fase conclusiva do capítulo apontar (rever redação) alguns aspectos relevantes para a concretização de um federalismo cooperativo municipalista no Brasil, o ente local perfectibilizado dentro desse ideal, tal qual existe na Alemanha, não perderia sua autonomia, mas a fortaleceria frente a efetivação de competências. Mostra-se viável o estabelecimento de objetivos comuns considerando as diferentes realidades no Brasil, observando e preservando as particularidades locais, visto que a cooperação é uma condição necessária para o regime administrativo, eis que algumas estratégias utilizadas para a implementação de políticas sociais comprometem a sua efetividade.

O federalismo cooperativo municipalista analisado na repartição de competências verticais fundamenta-se no fato de o governo central, regional e local deterem como objetivo o desempenho da tarefa estatal com benefício a todo o cidadão. Por tal razão a União e os entes federados devem buscar a coordenação das políticas e correta administração das atividades.

No segundo capítulo observou-se a autonomia dos entes locais brasileiros, ou seja, sua autonomia política, sua faculdade de administração por meio das leis orgânicas, de financiamento com a arrecadação de impostos, recebendo-os de forma parcial ou total, constituindo-se ainda como fonte de receita as transferências intergovernamentais. Essa última possui destaque relevante, eis que diversos municípios são altamente dependentes das transferências e sem

<sup>43</sup> MARQUES, C. C. Reassentamento solidário nas Américas. In: RODRIGUES, Viviane (org.). Direitos humanos e refugiados. Vila Velha, Espírito Santo: Nuares – Centro Universitário Vila Velha; ACNUR; IMDH, 2006.

estas não consegue efetivar competências locais e muito menos atender as demandas da sociedade – conforme observado, os pequenos municípios não conseguiriam nem ao menos cumprir com o pagamento do seu gasto com pessoal somente com a receita própria arrecadada.

E por fim analisou-se no terceiro capítulo a crise no Estado venezuelano bem como a alta migração de seus nacionais para o Brasil. De acordo com os dados obtidos pelo Departamento de Polícia Federal, observa-se que a intensidade dos migrantes tende a aumentar. Diante do cenário é possível apontar que os esforços para o desenvolvimento de políticas sociais em nível local que atendam as demandas emergenciais dos migrantes e refugiados, deve partir de todos os entes da federação, principalmente União e Estados para com os municípios. Para que de modo cooperado atuem na busca por soluções para essas situações de crise e sobrecarga de serviços públicos essenciais, como ocorre em Roraima.

O Brasil também enfrenta uma crise política e financeira que gera corte em recursos financeiros para os entes subnacionais, essa falta de repasse vem impedindo a efetivação de meios para o atendimento das necessidades básicas de migrantes e refugiados venezuelanos. A ineficiência do poder público frente a crise em Roraima e a consequente insuficiência de recursos são fatos que não demonstram melhoria para essa situação. Desse modo são necessárias ações cooperadas entre União, Estados e municípios, perfectibilizando-se o ideal do federalismo cooperativo, voltado para a proteção de direitos e garantias fundamentais de todos os que habitam o território brasileiro.

Através disso podem ser alinhadas ações com intuito de diminuir e superar dificuldades na criação de uma agenda em favor de políticas públicas locais de atenção a essa parcela da população. Deve-se aprimorar o Plano de Interiorização, com o auxílio efetivo financeiro por parte do ente que detém a maior parcela da arrecadação, ou seja, a União, para os municípios recebedores; promovendo um controle ou acompanhamento posterior daqueles que são acolhidos por meio do plano. Destaca-se que, no mês de maio de 2019 o governo federal liberou recursos no valor de 223,8 milhões para assistência emergencial. Para auxiliar em todas essas questões propôs-se a criação de um Fundo Compensatório para Migrantes e Refugiados para que nessas situações sejam utilizados recursos do fundo no programa de interiorização ou de capacitação de funcionários para a acolhida dos sujeitos e inclusive para auxiliar municípios que não possuem condições financeiras de sozinhos arcarem com a despesa da interiorização.

## REFERÊNCIAS

ACNUR. Declaração de São José Sobre Refugiados e Pessoas Deslocadas. Disponível em: <http://www.adus.org.br/declaracao-de-s-jose-sobre-refugiados-e-pessoas-deslocadas/>. Acesso em: 10 mar. 2018.

ARRETCHE, Marta. **Estado Federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: Renavan, 2012.

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

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria geral do federalismo**. Rio de Janeiro: Forense, 1986.

CAMARGO, Aspácia. Federalismo cooperativo e o princípio da subsidiariedade: notas sobre a experiência recente do Brasil e da Alemanha. In: HOFMEISTER, W.; CARNEIRO, J. M. B (org.). **Federalismo no Brasil e na Alemanha**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1999.

COSTA, Nelson Nery. **Curso de Direito Municipal Brasileiro**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

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

- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de direito municipal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Elementos de direito municipal**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993.
- GAMBOA, Laura. Aprofundamento do autoritarismo ou transição para a democracia?. **Relações internacionais**, v. 1, n. 1, dez. 2016.
- HESSE, Jonh. **Politikverflechtung im foederativen staat**: Studien zum Planungsund Finanzierungsverbund zwischen Bund, Laendern um Gemeiden. Badenbaden: Nomos, 1978.
- JÁCOME, Francine. **Venezuela frente al contexto andino y hemisférico ¿Cambios en la doctrina de seguridad? (1999-2005)**. Caracas: ILDIS, 2006.
- KULGEMAS, Eduardo. A evolução recente do regime federativo no Brasil. In: CARNEIRO, J. M. B.; HOFMEISTER, W. **Federalismo na Alemanha e no Brasil**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto: o Município e o regime representativo no Brasil**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.
- MELLO, Marcus André B.C. de. O Município na Federação Brasileira e a questão da autonomia. In: **Subsidiariedade e fortalecimento do poder local: debates**. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer Stiftung, 1995.
- MELO, Milena Petters; SCHULTZE, Felipe Gabriel. O federalismo no sistema constitucional brasileiro. **Conteúdo Jurídico**. Disponível em: <http://www.conteudojuridico.com.br/?artigos&ver=2.56121&seo=1>. Acesso em: 24 fev. 2019.
- MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2004.
- MUELLER, Sean. Federalism and the Concept of Political Territoriality. Towards an Analytical Framework for Comparative Territorial Politics. **L'Europe en Formation**, v. 363, n. 1, 2012.
- OLIVEIRA, G. B. de; SOUZA-LIMA, J. E. Elementos Endógenos do Desenvolvimento Regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. In: OLIVEIRA, G. B. de; SOUZA-LIMA, J. E. (org.). **O desenvolvimento sustentável em foco: uma contribuição multidisciplinar**. São Paulo: Annablume, 2006.
- PINTO, M. B. F.; GONÇALVES, M. F. R.; NEVES, M. G. R. **Pensando a Autonomia Municipal: dilemas e perspectivas**. Disponível em: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/229984/Pinto%20alii.pdf>. Acesso em: 01 de jun. 2016.
- POLÍCIA FEDERAL. Dados sobre Migrantes e Refugiados. Disponível em: <http://www.casacivil.gov.br/central-de-conteudos/noticias/2018/setembro/policia-federal-atualiza-dados-sobre-migracao-de-venezuelanos>. Acesso em: 12. Fev. 2019.
- QUINTILIANO, Leonardo David. **Autonomia federativa: delimitação no Direito Constitucional brasileiro**. 2012. 321f. Tese de Doutorado (Programa de Pós-Graduação em Direito) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- REVERBEL, Carlos Eduardo Dieder. **O federalismo numa visão tridimensional do direito**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.
- RIKER, W. **Federalism, Origin, Operation, Significance**. Little, Brown and Company, 1964.
- 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 mar. 2019.

SOARES, Marcia Miranda. **Federação, democracia e instituições políticas.** Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a07n44.pdf>. Acesso em: 09 mar. 2019.

SONG, Xiaokun. Confederalism: A review of recent literature. *In*: COPPIETERS, Bruno; DARCHIASHVILI, David; AKABA, Natella. **Federal Practice Exploring alternatives for Georgia and Abkhazia.** (org.). Brussels: VUB University Press, 1999

VAZ, Alcides. A crise venezuelana como fator de instabilidade regional: Perspectivas sobre seu transbordamento nos espaços fronteiriços. **Análise Estratégica**, Rio de Janeiro, v. 3, n.2, 2017.

WILLIAM, Riker. **Federalism: Origin, Operation, Significance.** Boston: Little Brown, 1964.