

**FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO**

SARA FIGUEIREDO PÔNCIO

**A RESPONSABILIDADE DOS MUNICÍPIOS NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS
HUMANOS A PARTIR DO PACTO FEDERATIVO:
um estudo com base no caso dos refugiados da etnia indígena Warao**

VITÓRIA
2022

SARA FIGUEIREDO PÔNCIO

**A RESPONSABILIDADE DOS MUNICÍPIOS NA PROTEÇÃO DOS DIREITOS
HUMANOS A PARTIR DO PACTO FEDERATIVO:
um estudo com base no caso dos refugiados da etnia indígena Warao**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito da Faculdade de Direito de Vitória,
como requisito parcial para a obtenção do
grau de bacharel em Direito. Orientador:
Profº Doutor Nelson Camatta Moreira.

VITÓRIA

2022

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o papel a ser desempenhado pelos Municípios no acolhimento dos refugiados a partir do pacto federativo, tendo em vista o seu protagonismo na identificação e solução de conflitos sociais que se desenvolvem a nível local. O estudo se faz pertinente em razão do aumento constante das migrações de crise no mundo e, mais especificamente, na América Latina, que demanda acompanhamento e disciplina pelo Direito. Nesse sentido, o estudo do caso dos refugiados venezuelanos pertencentes à etnia indígena Warao que chegaram ao Espírito Santo em 2021 é o ponto de partida da pesquisa para a observação dos êxitos e dificuldades dos entes federados no atendimento de suas demandas. Diante disso, o estudo visa identificar a origem dos empecilhos existentes, bem como suscitar uma possível resolução desses por meio da atuação conjunta do princípio da subsidiariedade e da cooperatividade. Posto isto, o trabalho caminha no sentido da delimitação do papel dos Municípios na acolhida dos migrantes de crise a partir da cidadania universal.

Palavras-chave: Federalismo Cooperativo. Município. Refúgio. Venezuela. Etnia Warao. Cidadania universal.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a Deus por todo o conhecimento, inteligência e demais bênçãos derramadas diariamente, as quais não posso sequer contar. À Ele toda honra e glória.

Agradeço também aos meus pais, Leonardo e Jordana, por todo amor e apoio que sempre dedicaram a mim e ao meu irmão Davi. Juntos, os três me proporcionaram o amparo familiar e a base indispensável na qual me apoiei para percorrer minha trajetória acadêmica até o momento.

Não poderia deixar de registrar toda a minha gratidão à minha família na fé, membros da Igreja Presbiteriana da Praia da Costa, que me sustentaram em suas orações e caminharam comigo em todos os momentos.

Deixo registrada, também, minha gratidão às minhas amigas Mila e Maria Fernanda, que me suportaram durante toda a faculdade e me impulsionaram a ser uma estudante, profissional e pessoa melhor, dia após dia.

Agradeço ao meu orientador Dr. Nelson Camatta Moreira, inspiração acadêmica e profissional, por toda instrução e auxílio na produção do presente trabalho, sem o qual esse certamente não seria possível.

Por fim, agradeço a todas as pessoas que, direta ou indiretamente, colaboraram no desenvolvimento deste trabalho, seja com materiais e estudos ou apoio moral.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	05
1. O PACTO FEDERATIVO E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS	07
1.1 A TRAJETÓRIA DO FEDERALISMO E DO MUNICIPALISMO NO BRASIL: O Papel dos Municípios no Federalismo Cooperativo na Constituição de 1988 .	07
1.2 FEDERALISMO COOPERATIVO BRASILEIRO E OS DIREITOS HUMANOS	13
1.2.1 A crise do Federalismo brasileiro e a execução de políticas sociais no âmbito subnacional	15
1.2.2 A efetivação dos direitos humanos a partir dos princípios da cooperatividade e o princípio da subsidiariedade	17
2. A ENTRADA DOS REFUGIADOS NO BRASIL E O PACTO FEDERATIVO .	21
2.1 A CRISE NA VENEZUELA	22
2.2 O EXEMPLO PRIVILEGIADO DA ETNIA WARAO NO ESPÍRITO SANTO: reflexões acerca do pacto federativo e a concretização dos direitos dos refugiados na esfera municipal	23
3. A CIDADANIA UNIVERSAL DOS REFUGIADOS DA ETNIA “WARAO” NO ESPÍRITO SANTO: delimitações da responsabilidade dos municípios na proteção dos direitos humanos a partir do pacto federativo	28
CONSIDERAÇÕES FINAIS	33

INTRODUÇÃO

No Brasil, ao final de 2020, haviam 57.099 pessoas reconhecidas como refugiadas, das quais 264.157 possuíam nacionalidade venezuelana. Deste número, cerca de cinco mil são indígenas pertencentes às etnias Warao, Pemón, Eñepa, Kariña e Wayúu, de forma que os Warao representam 65% do contingente de indígenas deslocados (ACNUR, 2021). Somado ao contexto de crise política, econômica e social enfrentado na Venezuela, a vinda desta etnia indígena para o Brasil é motivada por violações dos direitos coletivos a seus territórios tradicionais que vão desde a construção de barragens, diques até a exploração de petróleo por grandes companhias (VINCENZI, 2021).

Após certo período de permanência em Roraima, os Warao se deslocaram também para o Amazonas, Pará, Paraíba, Acre, depois para Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo. Contudo, a chegada do grupo ao Estado do Espírito Santo foi marcada pelo profundo despreparo e desinformação dos órgãos públicos, visto que não haviam políticas públicas estruturadas para atendimento de refugiados, principalmente uma que atendesse às demandas específicas dos refugiados indígenas. Por isso, a eles foram negados a prestação de serviços, tais como o auxílio à moradia e auxílio à alimentação.

Ao analisar os casos concretos, percebe-se que os órgãos públicos primariamente procurados por esses grupos são os de nível municipal, visto que nestes se projetam de forma mais direta as necessidades do viver cotidiano da cidadania. Contudo, a realidade da maioria dos Municípios no Brasil é a ausência de delineamentos específicos das políticas públicas a serem implementadas no processo de acolhimento dos refugiados, de forma que as medidas aplicadas são construídas caso a caso e muitas vezes mostram-se insuficientes para suprir as necessidades dos migrantes.

Diante desse cenário, surge a indagação acerca do papel a ser desempenhado pelos Municípios do Estado do Espírito Santo no acolhimento dos refugiados indígenas

Warao, o qual se torna o objeto de estudo do presente trabalho. Para responder a esse questionamento, a pesquisa em questão busca examinar, inicialmente, a trajetória do federalismo nas Constituições ora vigentes no Brasil, bem como as responsabilidades atribuídas por essas a cada um dos entes federativos, culminando no federalismo cooperativo instituído pela Constituição de 1988 e sua distribuição de funções.

Logo após, o trabalho se dedica ao estudo do vínculo entre o federalismo cooperativo e os direitos humanos, relacionando seu surgimento e manutenção com a construção de uma sociedade mais justa e solidária. Nesse sentido, a pesquisa caminha na direção da investigação acerca da natureza e origem dos obstáculos enfrentados pelo federalismo na efetivação dos direitos e garantias fundamentais. Constatada a existência de uma multifacetada crise do federalismo brasileiro, especialmente no que tange a distribuição de competência, busca-se propor uma forma de reestruturação federal que passa, necessariamente, pelos princípios da cooperatividade e da subsidiariedade.

Em seguida, a pesquisa se concentra na compreensão do conjunto de eventos que resultou no deslocamento forçado do grupo de refugiados no Brasil da etnia Warao que estiveram no Espírito Santo em 2021, atentando-se à crise política, social e econômica atual da Venezuela e às violações de direitos humanos individuais e difusos que atingiram-os diretamente. Diante deste cenário, realiza-se uma análise crítica acerca das circunstâncias de sua chegada ao Espírito Santo, bem como o procedimento adotado pelo Município no qual o grupo residiu durante sua permanência no estado na busca de seu acolhimento, qual seja, Vila Velha.

Por fim, o presente empreendimento se finaliza com a revisão das conclusões alcançadas no decorrer do trabalho e a proposta de uma delimitação do papel dos Municípios no acolhimento dos refugiados que tenha como base o conceito de cidadania universal. Assim, busca-se a (re)construção do federalismo cooperativo com foco nas necessidades objetivas dos cidadãos, aproximando governantes e governados e facilitando a resposta pública aos desejos sociais por meio de poderes municipais e mitigados, com autonomia e capacidades próprias.

1. O PACTO FEDERATIVO E A PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

1.1 A TRAJETÓRIA DO FEDERALISMO E DO MUNICIPALISMO NO BRASIL: O Papel dos Municípios no Federalismo Cooperativo na Constituição de 1988

O início da trajetória do federalismo no Brasil se deu com a promulgação da Constituição de 1891, a qual instituiu a República e a forma federal de organização do Estado como consequência da adoção de influências constitucionais dos Estados Unidos e o distanciamento dos influxos europeus. Nesse momento, houve um deslocamento por parte do Estado brasileiro de seu centro de valores e princípios de organização formal do poder, convertendo-se em um estado que possuía a plenitude formal das instituições liberais, em certos aspectos literalmente decorrentes da Constituição americana, debaixo da influência de Rui Barbosa, jurista admirador da organização política dos Estados Unidos e coautor da referida Constituição (ANDRADE; BONAVIDES, 2004, p. 365).

O modelo federal adotado no Brasil era moldado no federalismo dualista clássico, ou seja, pautado na separação absoluta de competências da União e dos Estados, de forma a praticamente ignorar a cooperação entre os entes. O art. 5º desta Constituição¹ restringia o auxílio federal aos Estados exclusivamente aos casos de calamidade pública, contribuindo para a manutenção de desigualdades entre os membros da Federação (BERCOVICI, 2004, p. 31).

Os Estados economicamente mais fortes dominavam a República, de forma que os demais dependiam diretamente da União, que, por sua vez, era dominada pelos jogos de alianças dos grandes Estados. O Presidente da República distribuía as verbas federais entre os seus aliados nos Estados, dispondo do Exército para depor qualquer

¹ Artigo 5º da Constituição de 1891: "Incumbe a cada Estado prover, a expensas próprias, às necessidades de seu governo e administração; a União, porém, prestará socorros ao Estado que, em caso de calamidade pública, os solicitar"

governo estadual que se opusesse a sua política. O fenômeno do coronelismo é típico do período republicano, de forma que os dirigentes políticos interioranos buscavam garantir os votos de seus dependentes ao governo nas eleições estaduais e federais, consolidando, em troca, sua dominação política local (BERCOVICI, 2004, p. 32-33).

Os Municípios não dispunham de grandes recursos para poder implementar as políticas necessárias ao bem-estar de sua população e ao seu desenvolvimento. Praticamente todos dependiam financeiramente do Governo Estadual de forma que os Estados só liberavam verbas para os Municípios administrados por aliados do Governador. Se o governo municipal não apoiasse o estadual, não receberia o vital auxílio financeiro e, conseqüentemente, perderia o apoio de sua base eleitoral (BERCOVICI, 2004, p. 35).

Além disso, a Constituição de 1891 determinou que os estados-membros deveriam assegurar a autonomia dos municípios, para garantir sua competência quanto aos seus “peculiares interesses”, resultando na modelação dos municípios pelas constituições estaduais de acordo com o que concebiam como peculiar interesse. Dessa forma, a autonomia municipal não passou de mera especulação, visto que no momento de exercício de suas atribuições, a dificuldade cultural enfrentada pelos municípios relativa à convivência de anos com poderes centralizadores impediu seu efetivo cumprimento (NUNES; SERRANO, 2019, p. 159).

Por sua vez, a Constituição de 1934 buscou a manutenção do federalismo somada à uma caminhada em direção do federalismo cooperativo, de acordo com seu artigo 9º:

É facultado à União e aos Estados celebrar acordos para a melhor coordenação e desenvolvimento dos respectivos serviços, e, especialmente, para a uniformização de leis, regras ou práticas, arrecadação de impostos, prevenção e repressão da criminalidade e permuta de informações (BRASIL, 1934).

Além disso, o artigo 10 desta Constituição² fixou a repartição das competências concorrentes, dando ênfase à solidariedade entre a União e os entes federados. Nesse momento, o constituinte expandiu o entendimento sobre o termo “interesse local” e permitiu que os municípios auferissem renda própria, criando um órgão destinado ao controle externo das contas municipais. Essas etapas influenciaram fortemente o processo de emancipação municipal apesar de permanecerem em vigência apenas até o golpe ditatorial de 1937 (NUNES; SERRANO, 2019, p. 159-160).

A criação do “Estado Novo”, resultou na centralização dos poderes constitucionais, de forma que o Estado Federal possuía uma existência puramente formal. Na prática, retiraram-se todas as competências privativas dos municípios e estados, tornando-os meras unidades territoriais descentralizadas, submetidas a um poder fiscalizatório. Restabelecia-se, assim, o Estado Unitário em termos materiais (ANDRADE; DOS SANTOS, 2015, p. 18) .

Dessa forma, apesar da permanência da competência financeira dos municípios na nova constituinte, retirou-se a prerrogativa de eleição dos prefeitos e a manutenção da “livre” escolha dos vereadores se mostrou profundamente marcada pelo intervencionismo do governo federal, que atingia tanto o âmbito municipal quanto o estadual (NUNES; SERRANO, 2019, p. 159-160).

Não houve alterações, em termos práticos, no federalismo com a Constituição de 1946, uma vez que a continuação do processo de crescimento excessivo das competências da União, assim como a divisão em três entes federados, em conjunto, promoveu a preservação das mesmas estruturas viciadas de anteriormente. A grande inovação foi o

² Artigo 10 da Constituição de 1934: “Compete concorrentemente à União e aos Estados: I - velar na guarda da Constituição e das leis; II - cuidar da saúde e assistência públicas; III - proteger as belezas naturais e os monumentos de valor histórico ou artístico, podendo impedir a evasão de obras de arte; IV - promover a colonização; V - fiscalizar a aplicação das leis sociais; VI - difundir a instrução pública em todos os seus graus; VII - criar outros impostos, além dos que lhes são atribuídos privativamente. Parágrafo único - A arrecadação dos impostos a que se refere o número VII será feita pelos Estados, que entregarão, dentro do primeiro trimestre do exercício seguinte, trinta por cento à União, e vinte por cento aos Municípios de onde tenham provindo. Se o Estado faltar ao pagamento das cotas devidas à União ou aos Municípios, o lançamento e a arrecadação passarão a ser feitos pelo Governo federal, que atribuirá, nesse caso, trinta por cento ao Estado e vinte por cento aos Municípios.”

estabelecimento de uma cooperação financeira na tentativa de se “revitalizar” certas áreas subdesenvolvidas no país (ANDRADE, BONAVIDES, 2004, p. 159-160).

Devido a esse planejamento, é possível afirmar que a Constituição de 1946 foi uma grande impulsionadora da mudança definitiva do federalismo dualista clássico para o cooperativo. Deu-se maior importância ao desenvolvimento de áreas impactadas por problemas socioeconômicos e ecológicos, nas quais sua resolução ultrapassava a esfera de possibilidades financeiras do ente federativo que fazia parte (ANDRADE; DOS SANTOS, 2015, p. 19).

No que tange aos municípios, percebe-se que esse período é marcado por um aumento de sua autonomia, na medida em que a esses é assegurado a eleição plenamente democrática de seus prefeitos e vereadores, bem como a garantia do seu poder de cobrar impostos, taxas e contribuições de melhoria, assim como a regulamentação de intervenções municipais (NUNES; SERRANO, 2019, p. 159-160).

As normas constitucionais de 1967 instauraram a subordinação política e econômica dos Estados à União, incluindo a isto, o direito desta última interferir nas áreas de atribuições administrativas do primeiro, com o objetivo de manter a consolidação do poder por meio da retirada de qualquer possibilidade de insurgência por parte dos Estados. Sob a ideologia da manutenção da segurança nacional e desenvolvimento econômico, houve um engrandecimento do Poder Executivo em relação aos demais (ANDRADE; DOS SANTOS, 2015, p. 21).

O totalitarismo avança e a forma federalista estabelecida, que recebe o nome de “Federalismo de Integração”, representa apenas a obsessão pela segurança nacional como forma de se institucionalizar uma maneira legítima de se centralizar o poder nas mãos de poucos. Sob essa perspectiva, a escolha dos representantes municipais experimenta alterações nas capitais, visto que passam a ter prefeitos nomeados pela União e há limitação das funções das câmaras municipais, que passam a ser regidas pelo Poder Executivo (ANDRADE; DOS SANTOS, 2015, p. 21).

Com a redemocratização da década de 1980, abriram-se novas perspectivas para o federalismo brasileiro. A nova Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988, restaurou a Federação desde seu art. 1º: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito” (BERCOVICI, 2004, p. 55). Apenas no Brasil República, a partir de 1988, é que há uma tentativa de equidade das escalas de poder municipal, estadual e federal.

O primeiro passo em direção à homogeneização dos entes federativos foi o caráter cooperativo atribuído ao modelo federativo, contrariando a centralização objetivada pelo Estado Novo. Diferentemente da centralização, na qual havia a concentração de poderes na esfera federal, debilitando os entes federados em favor do poder central, a homogeneização baseia-se na cooperação e resulta no processo de redução das desigualdades regionais em favor de uma progressiva igualação das condições sociais de vida em todo o território nacional. A cooperação, então, se caracteriza por formas de ação conjunta entre esferas de governo, em que as unidades subnacionais mantêm significativa autonomia decisória e capacidade de autofinanciamento (BERCOVICI, 2004, p. 57-58).

O Estado Social influi, portanto, de maneira decisiva no desenvolvimento do federalismo atual, visto que o aspecto cooperativo desse modelo encontra justificativa no Estado intervencionista estabelecido pela constituinte. Nesse modelo, as esferas subnacionais não têm mais como analisar e decidir, originariamente, sobre inúmeros setores da atuação estatal que necessitam de um tratamento uniforme em escala nacional, de forma que o federalismo cooperativo seja considerado como a forma de organização adequada ao Estado Social (BERCOVICI, 2004, p. 57).

A inovação da inclusão dos Municípios como componentes da Federação, com a qual se outorgou governo próprio e competência exclusiva aos Municípios no tocante à sua autonomia, representou uma alteração na direção do texto constitucional. Até sua

promulgação, remetia-se aos Estados o poder de criar e organizar os Municípios, desde que respeitassem a autonomia assegurada constitucionalmente. De ora em diante, as normas instituidoras de autonomia dirigem-se diretamente aos Municípios, pois a Constituição de 1988 deu-lhes também poder de auto-organização (BERCOVICI, 2004, p. 56).

Dessa forma, essa constituinte concedeu uma maior autonomia aos municípios, que contavam com crescentes exigências de movimentos relacionados à cidadania, compreendida para além do poder de falar coletivamente, abarcando também o acesso aos serviços básicos de saúde, educação e saneamento. A escala local passa a ser mais visível, uma vez que é nela que as relações e práticas sociais se desenvolvem, de forma que, a partir da redemocratização, verifica-se no texto constitucional efetivação de condições para a equidade dos resultados das políticas públicas (FARAH, 2001, p. 128).

Identificam-se, assim, iniciativas que envolvem todas as escalas de governo, principalmente as relacionadas aos governos municipais, que estendem suas ações ao campo das políticas sociais e programas dirigidos ao desenvolvimento local. A necessidade de estabelecimento de prioridades de ação uniu-se a um movimento de superação da rigidez derivada da burocratização de procedimentos e da hierarquização excessiva dos processos decisórios, resultando na introdução de novas formas de gestão nas organizações estatais mais ágeis, eficientes e efetivas, (FARAH, 2001, p. 129-130).

Há, nesse sentido, uma construção dos meios para a efetivação da ação municipal por meio da transferência de atribuições e competências do governo central e da esfera estadual de governo para o governo municipal, com ênfase nas atribuições que dizem respeito à cidadania social. Contribuem para esse fim, igualmente, o aumento da participação dos municípios na distribuição dos recursos fiscais e uma aproximação com as demandas da população, enfatizando a necessidade de formulação de respostas a nível local (FARAH, 2001, p. 129-130).

Porém, a elevação dos Municípios à condição de entidade federada não significou uma outorga uniforme de atribuições em todo o território nacional, executada em descon sideração às diferenças regionais que o próprio artigo 3º do texto constitucional³ reconhece, ao preconizar a redução das desigualdades regionais. Assim, a Municípios em diferentes níveis de desenvolvimento social e econômico se conferiu igualmente a tarefas de grande magnitude, ignorando a incapacidade financeira, técnica e administrativa de muitos deles, para dar conta, sozinho, daquele conjunto de tarefas (SOUZA; FRAGA, 2010, p. 22).

Desta forma, a ampliação do rol de competências comuns e concorrentes, que possibilitaria a parceria entre os entes para a implementação de reformas e auxílio para com as políticas sociais, não contou com uma operabilidade prática. Os entes não dispõem de uma repartição de arrecadação tributária proporcional, visto que os municípios – entes menores e mais próximos aos cidadãos – foram encarregados de diversas tarefas sem o aporte financeiro para realizá-las.

O que se observa, na adoção do federalismo cooperativo no Brasil, é a ausência de previsão de mecanismos cooperativos realmente eficazes. Apesar da afirmação constitucional pela autonomia administrativa e financeira dos Municípios, percebe-se que a introdução desse novo cenário político-institucional federativo não contribuiu de forma decisiva para a solução dos problemas relativos à superação das desigualdades regionais (CAMARGO; HERMANY, 2020, p. 8).

1.2 FEDERALISMO COOPERATIVO BRASILEIRO E OS DIREITOS HUMANOS

³ Artigo 3º da Constituição de 1988: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil: I- construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.”

Os direitos humanos desempenham papel central no surgimento do Estado federal entre os países, visto que este se deu dentro de uma realidade liberal, juntamente com os direitos de primeira dimensão, criados para proteger as liberdades civis e políticas dos cidadãos contra os abusos dos órgãos estatais. Dessa forma, entende-se que os compromissos federalistas construídos historicamente são indissociáveis dos ideais de um poder representativo, constitucional, limitado e republicano, contemplando a liberdade nas instituições e nos cidadãos devido a sua natureza intrinsecamente descentralizadora (MASCARENHAS, 2018, p. 101).

A adoção do federalismo como forma de organização estatal se ancora nessas características vantajosas, descritas desde a década de 1900, por Amaro Cavalcanti, ministro da Suprema Corte brasileira entre 1906 e 1914: a) harmonização entre interesses gerais e locais; b) maior adaptação à diversidade de etnias, religiões, costumes e tradições históricas; c) repartição do progresso em um governo descentralizado; d) prevenção do despotismo; e) maior segurança aos Estados-membros; e) amenização da carga decisória do poder federal, deixando este voltado a interesses nacionais; f) maior proximidade do povo aos centros de poder (MASCARENHAS, 2018, p. 102).

Nesse sentido, é possível observar que a federação surge atrelada ao Estado de Direito, cuja atividade é determinada e limitada por esse. O reencontro do ordenamento constitucional brasileiro com a democracia ressuscitou a forma de Estado federal, de forma que a Constituição de 1988 passou a conferir maior autonomia aos Estados-Membros, almejando um reequilíbrio federativo. A expansão da autonomia estadual confirma a ideia de cooperação, afastando o centralizado federalismo de integração (MASCARENHAS, 2018, p. 101-105).

O caminho que leva à cooperação federal exige o protagonismo de cada um dos entes federativos no atendimento de demandas características, visto que são os níveis mais locais os responsáveis pelo efetivo cumprimento dos direitos humanos e do

reconhecimento da pluralidade. Dessa forma, percebe-se que a razão de existência do federalismo e seu pressuposto lógico-constitucional é a proteção dos indivíduos e a instrumentalização do Estado para uma melhor garantia dos direitos fundamentais. Assim, é necessária a utilização das normas e princípios constitucionais no alcance de seus objetivos de forma que as singularidades de uma nação de dimensões continentais e de raízes plurais sejam contempladas (FABRIZ, 2010, p. 84).

Contudo, as afirmações acima exprimem apenas os encargos do Estado, frente às metas constitucionalmente estabelecidas, enquanto, na realidade, ainda há um longo caminho a ser trilhado. Há diversos empecilhos e percalços enfrentados pelo federalismo no Brasil atualmente que dificultam ou até mesmo impedem a efetivação de seus deveres constitucionais. Nesse sentido, é imperioso a formulação de um projeto federal capaz de implementar seu caráter cooperativo, com especial visibilidade à escala local, na qual as relações e práticas sociais se desenvolvem (FARAH, 2001, p.131).

1.2.1 A crise do federalismo brasileiro e a execução de políticas sociais nos âmbitos subnacionais

Embora presentes as normas instituintes do federalismo cooperativo brasileiro na Constituição vigente, observa-se que sua evolução avançou em direção diversa daquela para a qual havia sido instituído, assumindo aspectos de um modelo de sistema unitarista, desequilibrando o pacto federativo classicamente baseado na autonomia e participação e concentrando poderes desmesurados nas mãos da União. A esse processo de dilatação e concentração dos poderes federais e, conseqüentemente, de redução daqueles reservados aos Estados e Municípios, dá-se o nome de “crise do federalismo” (TORRES, 2001, p. 220-226).

O movimento de descentralização que ocorre no Brasil com a redemocratização após o período dos governos militares coexistiu com uma crise federativa no país, podendo ser

vista como resultante da crise fiscal-financeira do governo federal, bem como uma reação contra o autoritarismo que vigorou por décadas. Com o advento da Constituição de 1988, a União foi perdendo, devido ao caráter descentralizador da Carta Magna e à própria crise financeira, a capacidade de utilizar os fundos públicos como mecanismo de articulação dos diferentes interesses regionais (VITTE, 1999, p. 173).

O histórico do federalismo no Brasil construído no tópico 1.1 da presente pesquisa tornou possível observar que anteriormente à CF/88 havia uma certa disputa por recursos tributários que punha estados e municípios contra o governo federal, tendo em vista a distribuição realizada pelo Presidente da República das verbas federais entre os seus aliados nos Estados. A partir da promulgação da nova Carta Magna, apesar de ainda presente, em certa medida, esta oposição, ganham força os conflitos entre os estados e municípios, cuja expressão mais evidente é a chamada “Guerra Fiscal” (VITTE, 1999, p. 177).

A Guerra Fiscal no âmbito estadual diz respeito a disputa entre Unidades Federadas para atrair à seu território investimentos e receita tributária por meio de concessões fiscais e creditícias empregadas pelos estados, com o objetivo de atrair investimento privado (ARAUJO, 2009, p. 92). Contudo, se a competição entre os estados já carrega consigo diversas problemáticas, devido às disparidades regionais, também os municípios são contaminados por essas, tendo em vista que a competitividade desprivilegia as pequenas cidades que não tem alíquotas atraentes para o prestador, tornando-as cada vez mais dependentes dos repasses da União (CÂMARA; PEREIRA, 2000, p. 57).

Diante desse cenário, há um aumento, por consequência, dos custos com políticas de assistencialismo, índices de subdesenvolvimento e a carga tributária suportada pelas classes mais baixas do país como um todo, de forma que há inegável contribuição deste para a crise do federalismo (CÂMARA; PEREIRA, 2000, p. 57).

No entanto, para além da dimensão tributária, a crise federativa brasileira se manifesta em diversos outros aspectos, como na distribuição das competências na execução das políticas sociais e na configuração dos interesses regionais e locais. As políticas sociais também compõem uma das facetas da crise causada pela falta de uma distribuição adequada de competência entre as diferentes esferas de governo. Ademais, o repasse de recursos não é acompanhado pela delegação de competências, muitas vezes motivado pelas resistências da burocracia do executivo federal e do poder legislativo, que sentem “a perda de instrumentos de favorecimento e autorreprodução político-eleitoral” (CÂMARA; PEREIRA, 2000, p. 57).

A deficiência na repartição de competências impacta diretamente a questão dos direitos humanos, na medida em que os níveis nacional e estadual retém para si, por vezes, a incumbência de criar políticas públicas responsáveis por assegurar garantias fundamentais enquanto permanecem desconexas da realidade local. Dessa forma, o resultado é a ausência de ação estatal direcionada às problemáticas reais ou até mesmo a criação de políticas ineficazes ou inaplicáveis diante das especificidades de cada região.

Dessa forma, percebe-se que a realidade descrita enseja fortemente a adoção de critérios balizadores que sejam capazes de nortear os rumos do federalismo no país, afastando o comportamento conflitivo das diferentes instâncias de governo envolvidas nas ações estatais. Como ponto de partida desse projeto, é preciso realizar-se um retorno à Constituição de 1988 que, enquanto instituidora da organização federal do Estado, carrega consigo formas para a concretização desse modelo, dentre as quais destacam-se o princípio do federalismo e o princípio da subsidiariedade.

1.2.2 A efetivação dos Direitos Humanos no âmbito municipal através dos Princípios do Federalismo e da Subsidiariedade

A partir da estruturação do Federalismo Cooperativo pela Constituição de 1988, exige-se uma colaboração entre os entes que resulte na irradiação dos preceitos nacionais em todos os âmbito. Dessa forma, os Estados e Municípios são encarregados de executar, na medida do interesse local, de sua competência e possibilidade, os compromissos assumidos pela União (CAMARGO; HERMANY, 2020, p. 4). Nesse sentido, a partir da descentralização e a divisão territorial de poder que fundamentam o Estado Federal, é possível compreender que o princípio da subsidiariedade se encontra implícito no princípio federativo (TORRES, 2001, p. 212).

No que tange o princípio federativo, compreende-se que este deve ser visto para além de organização política, como princípio político fundamental cuja finalidade é a unificação das diferentes políticas em um conjunto de regras comuns, postas de maneira a buscar uma colaboração entre os entes (CAMARGO; HERMANY, 2020, p. 4). Por sua vez, observa-se que o objetivo da subsidiariedade é o de atribuir aos “entes federativos periféricos” a competência para cuidar do maior número de questões, devido à proximidade com demandas locais e regionais. Apenas as matérias que exijam uma uniformidade de tratamento em toda a federação seriam deixadas a cargo do poder central, a fim de se evitar desigualdades econômicas e sociais (QUINTILIANO, 2012, p. 88).

Conclui-se, portanto, que a iniciativa do federalismo cooperativo, no qual não há uma nítida fronteira demarcando as competências dos entes regionais e o central, confere aos entes competências comuns e concorrentes, para que ajam em colaboração recíproca para a solução de problemas sociais e econômicos. O grande critério utilizado para a repartição de competências entre os entes federativos é a “predominância do interesse”. Assim, as matérias de predominante interesse nacional são colocadas para a União; as de predominante interesse estadual ou regional, para os Estados-Membros; e, no caso brasileiro, as matérias de predominante interesse local são desempenhadas pelos Municípios (FERRAZ, 2009, p. 121).

Contudo, o subjetivismo das expressões “interesse local” e “no que couber”, presentes nos dois primeiros incisos do artigo 30 da Constituição de 1988⁴, resulta em grande indeterminação, dificultando a definição exata da competência dos entes e, mais especificamente, dos Municípios (FERRAZ, 2009, p. 121). Desse modo, a subsidiariedade surge como critério balizador para a definição das competências de cada ente com base na maior eficácia por parte da entidade que cumprir a prática da ação em questão (TORRES, 2001, p. 20-22).

No entanto, torna-se necessário afastar a tendência que compreende o princípio da subsidiariedade como uma “fórmula pragmática” que aponta maior ou menor eficácia dos atores sociais, definindo rigorosamente as competências de cada ente. (TORRES, 2001, p. 20-22) Na realidade, o movimento de repartição dessas deve ser norteado pela relação do referido princípio com a liberdade, o bem comum, a dignidade da pessoa humana e o pluralismo social, fundamentos que sustentam o princípio da subsidiariedade (TORRES, 2001, p. 20-22).

A vinculação do princípio da subsidiariedade à liberdade negativa se dá por meio da limitação da autoridade central à atividade diretiva, coordenadora e supervisora das autoridades inferiores, que busca garantir o atendimento dos interesses públicos locais e regionais, condenando assim a absorção de poderes pela autoridade central que aniquila, afinal, a própria liberdade social (TORRES, 2001, p. 69).

Desse modo, aproxima-se também do bem comum na medida em que o poder político deve ser concebido como meio de para a formação de um “bem público”, ou seja, a reunião de condições exteriores necessárias a que os indivíduos desenvolvam suas qualidades, ofícios e deveres. A subsidiariedade garante a assistência e o suporte para que esses indivíduos alcancem seus objetivos e formem “um bem de que todos participam, sendo essa efetiva participação uma exigência de justiça - dar a cada um o que é seu-, que recai tanto sobre o indivíduo como sobre o Estado.” Assim, o que os

⁴ Artigo 30 da Constituição de 1988: “Compete aos Municípios: I - legislar sobre assuntos de interesse local; II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; [...]”

homens ou uma comunidade menor podem fazer por si mesmos não deve ser assumido por uma sociedade maior ou mais elevada (TORRES, 2001, p. 73-80).

Ademais, referido princípio relaciona-se com a dignidade humana por garantir o direito de todo ser humano de desenvolver-se segundo “a própria natureza e a responsabilidade moral primária na realização de seus encargos vitais”. Assegura, ainda, a existência de um pluralismo social que reconhece a natureza complexa da estrutura social e de sua ordem, na medida em que estabelece a relação dos grupos sociais com o poder e a ordem política do Estado, atribuindo aos corpos sociais competências próprias para desempenhar as funções que correspondem à sua natureza (TORRES, 2001, p. 80-86).

Diante de tais fundamentos, é inevitável perceber que o princípio da Subsidiariedade se relaciona à tutela e promoção dos Direitos Humanos e Fundamentais no âmbito do Estado Federal Cooperativo. Isso porque esse permite que o Estado se desenvolva tendo em vista as necessidades objetivas dos cidadãos, aproximando governantes e governados e facilitando a resposta pública aos desejos sociais e privados por meio de poderes gerais e poderes regionalizados e mitigados, com autonomia e capacidades próprias.

Dessa forma, torna-se necessária a reconstrução de um federalismo cooperativo norteado pela subsidiariedade, buscando uma interação entre os entes políticos que não resulte em desequilíbrio. Essa aproximação deve ser pautada na descentralização política e administrativa para o poder local, resultando na tomada de decisões por autoridades mais próximas ao cidadão, capazes de reconhecer suas necessidades e efetivar seus direitos e garantias fundamentais. É necessário, para isso, um exercício coordenado de poderes entre o ente central e os regionais, renovando-se as práticas federativas para distribuir racionalmente, as competências entre os entes federativos, preservando o pluralismo territorial e honrando as instâncias inferiores (TORRES, 2001, p. 228-232).

2. A CRISE HUMANITÁRIA, A ENTRADA DOS REFUGIADOS NO BRASIL E O PACTO FEDERATIVO

A América Latina enfrenta, atualmente, os impactos da crise multifacetada que se desdobra na Venezuela, que pode ser considerada uma verdadeira crise humanitária. O conceito de crise humanitária é definido pela ONU e os Estados-membros como “um evento ou uma série de eventos que representam uma ameaça crítica à saúde, segurança, proteção e ao bem estar de uma comunidade ou de um grande grupo de pessoas, geralmente em uma área ampla” (VICTOR; SANCHES, 2020, p. 298). Estas ainda podem ser classificadas em três categorias:

a) desastres naturais: terremotos, inundações, tempestades e erupções vulcânicas; b) desastres provocados pelo homem: conflitos, acidentes de avião e trem, incêndios e acidentes industriais; c) emergências complexas: quando os efeitos de uma série de eventos ou fatores impedem que uma comunidade acesse suas necessidades básicas, como água, comida, abrigo, segurança ou assistência médica (VICTOR; SANCHES, 2020, p. 298).

Nos cenários das crises humanitárias, os indivíduos iniciam seu deslocamento forçado, em busca pela subsistência e por melhores condições de vida, tornando-se refugiados por terem deixado seu país com “fundado temor de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social ou opiniões políticas” (ACNUR, 2015). O processo de migração forçada não se deu de forma diferente na Venezuela, de forma que a ONU informa que há mais de 5,4 milhões de refugiados e migrantes da Venezuela ao redor do mundo (ACNUR, 2022).

Os Estados Unidos e a Espanha são, tradicionalmente, os principais países anfitriões de venezuelanos. Mas desde 2014, 80% dos venezuelanos que deixaram o seu país estão hospedados em países latino-americanos. Colômbia e Peru estão hospedando o maior número de venezuelanos, seguidos por Chile, Equador, Estados Unidos e Brasil (ACNUR, 2021, p. 2). Diante desse contexto, é imperioso que as migrações de crise sejam compreendidas como consequência dos processos decorrentes do acirramento

de conflitos internos, marcados por extrema violência nos países de origem (MOREIRA; DE BORBA, 2021, p. 5).

Nessa conjuntura, há de se questionar a respeito do papel a ser desempenhado pelos países aos quais os refugiados se destinam, bem como quais seriam os direitos e deveres dos refugiados. No Brasil, o acolhimento dos migrantes de crise guarda estreita relação com o pacto federativo, uma vez que trata-se de questão de direitos humanos que deve ser encarada por todos os entes federados.

Isso porque, cada um desses tem o dever de buscar a efetivação dos objetivos fundamentais da República, dentre os quais destaca-se a intenção de construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

2.1 A CRISE NA VENEZUELA E SEU IMPACTO NOS POVOS INDÍGENAS

O momento de instabilidade política, econômica e social que a Venezuela se encontra atualmente é resultante de uma série de fatores, dentre os quais destacam-se o golpe de Hugo Chávez em 2002, seguido pela reeleição de Nicolás Maduro e a declaração de Juan Guaidó como presidente interino. A instauração da crise política no país gerou uma grande revolta popular e foi ponto de partida para a guerra civil ativa ainda hoje (POGGIANELLA; FERNANDES; FERNANDEZ, 2020, p. 178-179).

Às questões políticas soma-se a crise econômica, causada pela desvalorização do petróleo no mercado internacional, a estruturação da economia venezuelana apenas em torno do setor petrolífero e a ausência de investimento do governo venezuelano nos demais setores. No cenário de instabilidade econômica, com a postura ditatorial de Nicolás Maduro, foram impostas, ainda, sanções econômicas à Venezuela, por parte

dos Estados Unidos, o que impactou fortemente uma economia já fragilizada (POGGIANELLA; FERNANDES; FERNANDEZ, 2020, p. 179-181).

Por sua vez, a crise social na Venezuela atingiu níveis assombrosos ao constar-se milhares de pessoas passando fome, dependendo, por vezes, de alimentos estragados. Diversos relatos contam ainda com a entrega de crianças às autoridades, visto que suas famílias não tinham capacidade de prestar-lhes o devido cuidado. Além disso, observa-se que o Estado já não é capaz de promover segurança pública e saúde para seus cidadãos (POGGIANELLA; FERNANDES; FERNANDEZ, 2020, p. 181-183).

Nesse contexto, como visto anteriormente, a crise humanitária desencadeou as migrações forçadas. No Brasil, ao final de 2020 havia 57.099 pessoas refugiadas reconhecidas pelo Brasil, das quais, até 14 de agosto de 2020, um total de 264.157 correspondia a pessoas refugiadas e imigrantes de nacionalidade venezuelana (ACNUR, 2021). As principais dificuldades de recepcionar este fluxo não se dão somente por seu expressivo número de pessoas, mas também por sua variedade étnica, cultural e social (SQUEFF, PECKER, 2021, p.11).

Considerável parte de seu contingente é indígena e cerca de cinco mil são indígenas pertencentes às etnias Warao, Pemón, Eñepa, Kariña e Wayúu, em sua maioria com o status legal de solicitantes da condição de refugiado (ACNUR, 2021, p. 23). No cenário de crise da Venezuela, muitos indígenas enfrentam dificuldades no levantamento de recursos necessários para a sua sobrevivência nos centros urbanos da Venezuela, além de estarem sofrendo situações de conflito e pressões sobre suas terras e recursos, fazendo-os deslocar por entre as fronteiras.

2.2 O EXEMPLO PRIVILEGIADO DA ETNIA WARAO NO ESPÍRITO SANTO: reflexões acerca do pacto federativo e a efetivação dos direitos dos refugiados na esfera municipal

Desde 14 de junho de 2019, o Comitê Nacional para os Refugiados (CONARE) considera que a Venezuela se encontra em situação de grave e generalizada violação de direitos humanos, o que permite o reconhecimento como refugiadas de pessoas que abandonam o país devido à crise política, econômica e social (ACNUR, 2021, p. 24) .

Múltiplos projetos desenvolvimentistas na Venezuela levaram a tensões que provocaram expulsão e fuga dos territórios tradicionais. Diversas violações dos direitos coletivos a seus territórios tradicionais que vão desde a construção de barragens, diques e implementação de projetos agrícolas não indígena até a exploração de petróleo e mineração por grandes companhias multinacionais, impulsionaram a migração de crise (VINCENZI, 2022).

Inicialmente, os Warao, que representam 65% do contingente de indígenas deslocados, migram para as grandes cidades venezuelanas. Contudo, diante da atual situação econômica, política e social do país, esses grupos passam a buscar melhores condições de subsistência em outros países, principalmente da América Latina, dentre eles o Brasil (ACNUR, 2021).

Por algum tempo, os Warao residiam no Norte do Brasil, enquanto alguns grupos, posteriormente, foram para o Amazonas, Pará, Paraíba, Acre, depois para Minas Gerais, São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo. A continuação de seu deslocamento pelo país decorre da falta de sistematização que obriga os Warao a passar pelo mesmo processo a cada local de chegada, o que gera “insatisfação com as constantes promessas de ajuda que encontram em cada lugar, que não são realizadas” (TAVEIRA, 2022).

A migração de crise, especificamente no caso da etnia indígena Warao, reflete diversas problemáticas para o acolhimento dos refugiados. Marlise Rosa, doutora em Antropologia pelo Museu Nacional (UFRJ) e estudiosa da questão da mobilidade dos Warao no Brasil afirma que “A situação dos Warao em cada cidade acaba dependendo das respostas do poder público, da existência ou não de um atendimento e da

adequação desse atendimento, no sentido de respeitar as especificidades culturais dessa população” (ANTROPOTRETAS, 2020).

A chegada do grupo ao Estado do Espírito Santo foi marcada pelo profundo despreparo e desinformação dos órgãos públicos, visto que não há uma política pública para atendimento de refugiados, tampouco uma política específica para refugiados indígenas que estão no estado. No podcast Antropotretas, o historiador e professor da Universidade de Vila Velha (UVV) Rafael Simões afirma que

O Espírito Santo, na verdade, não está preparado para essa questão. O que temos apontado no NUARES ao longo dos anos é que não temos uma política pública de recepção e integração dos refugiados. Quando eles chegam, se mobilizam órgãos públicos em torno daquele caso concreto, específico, mas não temos uma organização, seja definida em lei, seja por uma combinação administrativa, que a nosso entender deveria ser capitaneada pelo governo do Estado em articulação com as prefeituras da Grande Vitória e das grandes cidades do interior, ao menos”, avalia Rafael Simões, apontando a necessidade de contar com estrutura que combine equipe multidisciplinar de profissionais que possam ter um olhar amplo para a complexidade de casos como dos indígenas venezuelanos (TAVEIRA, 2022).

Segundo relatório publicado pela ACNUR, em todo o Sul e Sudeste do Brasil, o acolhimento dos refugiados pelos estados apresentou dificuldades, especificamente no que tange estratégias para abrigamento e habitação e apoio à autossuficiência do grupo (ACNUR, 2021). Em grande medida, os desafios decorrem do despreparo dos órgãos dos estados e, mais diretamente, das prefeituras, que não possuem especialização no atendimento ao público refugiado e migrante e, por isso, falham em seu dever de assegurar às famílias indígenas abrigo ou moradia provisórios adequados às suas especificidades, assim como acesso à assistência social e à educação.

No caso dos Waraos no Espírito Santo, enquanto permaneceu em Vila Velha, o grupo formado por 49 indígenas – dentre eles, 33 crianças e 2 idosos - foi acolhido pelo Projeto Micashu da Assembleia Santos (SAQUETTO, 2021). Nesse período de permanência, o coordenador do projeto, pastor Délcio Gomes, afirmou que:

Nós pensamos que a prefeitura fosse acolher eles, mas alegaram não ter abrigo. Eles os cadastraram no CadÚnico e Auxílio Emergencial. Também estão

tendo acesso à Saúde. Mas só recebemos comida uma vez e gás três vezes da prefeitura. O restante tem sido ajuda da comida e por meio de doações. Não temos estrutura. Eles estão dormindo no chão e reclamam porque estão acostumados a dormir em rede. Os hábitos deles são muito diferentes, até mesmo a alimentação (SAQUETTO, 2021).

Dessa forma, é possível perceber que não houve prestação de assistência habitacional ou qualquer auxílio à moradia por parte da prefeitura, em decorrência da falta de estrutura capaz de balizar a ação do Município, bem como restou ausente assistência contínua para a alimentação do grupo. Contudo, não há como responsabilizar unicamente os órgãos municipais, visto que a problemática possui caráter institucional e decorre, inicialmente, da inexistência de apontamento constitucional e infraconstitucional das competências e, ainda mais relevante, da forma de exercício de eventual competência municipal.

A Política Estadual para a População Migrante no Espírito Santo foi instituída por meio da Lei nº 11.420 de 11 de outubro de 2021, que prevê objetivos a serem cumpridos e os princípios e diretrizes a serem seguidos para a efetivação dos direitos dos refugiados. Contudo, os sete artigos não vetados que constituem a lei atualmente não preveem políticas públicas específicas nem tampouco como os migrantes terão acesso, de fato, aos seus direitos previstos na Lei 13.445 que institui a Lei de Migração no âmbito nacional.

Os artigos que versavam sobre a criação de políticas públicas, quais sejam o parágrafo único do art. 1º, parágrafo único do art. 3º, alínea b) do inciso I do art. 4º, art. 6º, art. 7º e art. 9º do Projeto de Lei, foram vetados sob o fundamento do princípio da reserva de administração. Nesse sentido caminhou o parecer da Procuradoria Geral do Estado em outros casos, defendendo a inconstitucionalidade das normas que criem programas, campanhas e políticas públicas com base no artigo 61, §1º, II, alínea “e”⁵, da

⁵ Artigo 61 da Constituição de 1988: “A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

[...]

Constituição Federal, aplicando analogicamente a norma de caráter federal ao nível estadual para manter a referida competência junto ao Executivo (CASAGRANDE, 2021, p. 1-2).

Assim, a atribuição da apresentação de iniciativa de leis que versem sobre políticas públicas estaduais que venham – ainda que indiretamente – a criar ou aumentar despesas e interferir no funcionamento de órgãos do Poder Executivo seria privativa do Governador do Estado (CASAGRANDE, 2021, p. 1-2). Contudo, os objetivos gerais da República, previstos no art. 3º da Constituição, bem como o princípio da dignidade humana (art. 1º, inciso III, CF/88) e a imediatidade da aplicação das normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais, decorrente do parágrafo 1º do art. 5 da CF/88, apontam para uma vinculação de todos os poderes políticos à realização dos direitos fundamentais da forma mais ampla possível. (CAVALCANTE FILHO, 2013, p. 24-25)

Essa vinculação do Poder Legislativo impõe o compromisso do desenvolvimento legislativo dos direitos fundamentais, inclusive por meio das chamadas leis promotoras desses direitos. Especificamente no caso dos direitos fundamentais sociais, cuja efetivação se dá por meio de políticas públicas, chega-se à conclusão de que o legislador tem não só a possibilidade, como até mesmo a obrigação de formular políticas públicas para a efetivação de direitos sociais. (CAVALCANTE FILHO, 2013, p. 24-25)

A problemática se agrava na medida em que o impedimento de previsão legal específica para a criação de políticas que permitam o acolhimento dos refugiados no estado pela Assembléia Legislativa resultou na inatividade do poder público. Nos tempos atuais, enquanto a chegada de migrantes de crise buscando asilo e refúgio no Espírito Santo continua (AVILEZ, 2022), as prefeituras continuam a se mobilizar em torno do caso concreto, sem quaisquer diretrizes legais e institucionais quanto às medidas a serem tomadas para a efetivação dos direitos daqueles grupos.

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;”

À luz dessas considerações, é possível perceber como os reflexos da crise do federalismo brasileiro, mais especificamente seu aspecto relacionado à disformidade na repartição das competências, impactam diretamente a viabilidade do acolhimento dos refugiados no Brasil. A retenção de atribuições pelos níveis mais escalonados do estado federal retira das prefeituras e órgãos municipais, aqueles verdadeiramente relacionados à realidade local, a capacidade de desenvolver políticas que garantam o acesso à verdadeira cidadania.

A demanda pela cooperação entre os entes federados apresenta-se de forma imperiosa e urgente, visto que esta é elemento essencial para que haja efetivação dos direitos dos refugiados, uma vez que tal questão humanitária exige empreendimentos nas diversas áreas da cidadania, como a saúde, educação, emprego, alimentação, moradia, entre outros. Dessa forma, é necessário que o princípio da subsidiariedade guie os esforços da área, buscando como objetivo final, a garantia da cidadania universal devida aos refugiados no Brasil.

3. A CIDADANIA UNIVERSAL DOS REFUGIADOS DA ETNIA “WARAO” NO ESPÍRITO SANTO: delimitações da responsabilidade dos municípios na proteção dos direitos humanos a partir do pacto federativo

Em virtude das considerações apresentadas anteriormente, percebe-se que a distribuição de competências entre a União, os Estados e os Municípios na medida de seu interesse local e segundo o que lhe couber (art. 30, Constituição Federal), resulta na repartição ineficaz das atribuições, devido a subjetividade dessas expressões.

Com o objetivo de afastar o monopólio dos entes mais escalonados sobre a maioria das atribuições constitucionais, aplicam-se os princípios da cooperatividade e subsidiariedade como balizadores para sua repartição, construindo um cenário federal

cooperativo que exige o protagonismo dos Municípios, em razão de sua proximidade com as demandas e interesses dos tutelados.

Cabe, assim, à esfera municipal, a resolução de conflitos e satisfação dos anseios de grupos minoritários de verem efetivados os seus direitos fundamentais. A inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos previstos pelo artigo 5º da Constituição de 1988 é garantido tanto aos brasileiros quanto aos estrangeiros residentes no Brasil.

Do ponto de vista jurídico, o termo estrangeiro designa o indivíduo ou conjunto de indivíduos que “embora estejam vivendo num determinado Estado, não pertencem ao círculo daquelas pessoas que possuem a nacionalidade desse Estado”. Dessa forma, mesmo diante de certa proteção constitucional brasileira aos estrangeiros, esta qualidade negativa pertence àqueles que não têm os mesmos direitos e deveres dos que são considerados nacionais pela ordem jurídica daquele país (ELHAJJI, 2017, p. 207-208).

No caso dos refugiados e migrantes de crise, sua condição de “não natural” resulta ainda em uma posição de não cidadania e, muitas vezes, de não humanidade. Ao aceitar seu estado de “não nacional”, esses grupos se veem desprovidos de qualquer sorte do direito à cidadania, impedidos de alcançá-lo na “dupla acepção de “direito à cidade” e “direito de ser citado”, privado da possibilidade de falar por si e do direito de se defender em nome próprio.” A consequência da oposição entre “nacional” e “não nacional” é a injustiça, na medida em que esta sustenta e alimenta discriminações (ELHAJJI, 2017, p. 209).

Dessa forma, o cenário atual das migrações forçadas exige uma reinterpretação do princípio da cidadania, entendido tradicionalmente enquanto estatuto jurídico formal, afastando-o da concepção bidimensional que surge no estado liberal, segundo a qual “todo homem é protegido em seus direitos naturais, independentemente de sua nacionalidade; mas somente os nacionais são titulares de direitos políticos” . Trata-se

de um movimento em direção à ideia da nova cidadania, proveniente do estado social, que se ancora na participação do povo no processo de seu desenvolvimento e promoção social (COMPARATO, 1993).

Nesse sentido, é inevitável perceber que a mobilização social, política e cultural dos migrantes deve ser percebida como uma ação cidadã em si, fundamentada no “direito de reivindicar direitos” e capaz de agir como instrumento de transformação. A partir desta, justifica-se a busca por um modelo social universal que seja ancorado nos princípios de igualdade e reciprocidade entre todos, independentemente do estatuto jurídico-administrativo de cada Estado. Surge, então, a formulação de uma cidadania não mais restrita à “nomenclatura burocrática oriunda do desenho estatal-nacional”, mas sim fortalecida (ELHAJJI, 2017, p. 213).

O autor Mohammed ElHajji aponta para a “herança filosófica humanista”, e, mais especificamente, para a proposta do filósofo Immanuel Kant, como caminho para a construção de uma nova cidadania universal que dá a todos o direito de “gozar dos direitos humanos consagrados nos instrumentos jurídicos internacionais e nacionais sempre e em todo lugar”. A justificativa que baliza esta noção é o “direito da propriedade comum da superfície da Terra” sobre a qual os homens não podem estender seu total domínio, devendo “suportar-se um aos outros, pois originariamente ninguém tem mais direito do que outro a estar num determinado lugar da Terra” (ELHAJJI, 2017, p. 213-214).

A reivindicação dos refugiados e migrantes de crise não é, precisamente, de pertencimento ao país de acolhimento, mas sim ao “primário do gênero humano – naturalmente superior e anterior a suas identificações históricas como as de raça, língua, cultura ou credo”. O protesto por uma cidadania universal emana da consciência de que os Direitos Humanos correspondem a toda a humanidade, “independentemente das soberanias estatais e da nacionalidade, como já reconhecido pelo Direito Internacional dos Direitos Humanos” (ELHAJJI, 2017, p. 215).

O direito de todos à igualdade, dignidade, justiça, liberdade de expressão e exercício da cidadania completa e incondicional se comunica diretamente com as prescrições da Constituição brasileira de 1988 relacionadas ao plano internacional e à integração do país para a proteção dos direitos humanos (AZEVEDO; CABACINHA, 2021, p. 14). Assim, a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, princípio previsto no art. 4º, inciso X da CF/88, pode ser conduzida em direção da defesa do direito a ter direitos para todos, independentemente da história particular de cada um.

Frente ao conceito de cidadania universal, surge a necessidade de empenho nas lutas tanto políticas como subjetivas para suprir as faltas que definem as minorias em geral. A emancipação dos indivíduos por meio dos direitos humanos somente é alcançada quando estes são concebidos como instrumentos de “subjetivação política”, a partir dos quais é possível a retomada do conflito no espaço de debate democrático. Por sua vez, a articulação dos direitos fundamentais sociais apresenta-se como ferramenta de efetivação deste projeto (MALCHER; DELUCHEY, 2017, p. 183).

Contudo percebe-se que, no plano concreto, tais normas não possuem aplicabilidade imediata, como proposto pelo texto constitucional. Estes direitos, classificados como de eficácia limitada, dependem da formulação de legislação infraconstitucional para sua efetivação e, conseqüentemente, requerem uma atuação proativa do Estado que passa, necessariamente, por uma organização prévia dos recursos financeiros, além da aprovação de leis para sua execução. Nessa medida, sua concretização se relaciona com o federalismo cooperativo na medida em que este surge justamente com o objetivo de organizar e estruturar o Estado de forma que este seja capaz de assegurar a aplicação dos direitos fundamentais dos indivíduos (GUIO; MOREIRA, 2014, p. 14-15).

O reconhecimento do direito à cidadania universal para os grupos refugiados e migrantes de crise corresponde às crescentes exigências e mobilizações de movimentos migrantes relacionados a esta, os quais se desenvolvem primariamente, assim como as relações e práticas sociais, a nível local. Nessa medida, observa-se a necessidade de atribuição de maior protagonismo e autonomia aos Municípios, tendo

em vista a supremacia do âmbito local na identificação das demandas específicas dos grupos minoritários e sua capacidade de articulação dos órgãos estatais para que estes dediquem-se à garantia de seus direitos.

Nos tempos atuais, o pacto federativo brasileiro enfrenta uma crise que certamente contribui para a formação e manutenção de barreiras ao acesso aos serviços de saúde, educação, trabalho, moradia, entre outros, por parte dos grupos migrantes. Decerto, a deficiência na distribuição das competências reflete na ausência de políticas sociais capazes de representar e satisfazer os interesses dos indivíduos inseridos na realidade local.

Os efeitos da carência de políticas sociais puderam ser observados distintamente no exemplo privilegiado da etnia Warao no Espírito Santo. Contudo, a apresentação do caso concreto na presente pesquisa teve como objetivo não só a observação dos obstáculos e dificuldades no acolhimento dos refugiados no Brasil, mas, acima de tudo, a humanização do debate acerca das medidas cabíveis diante destes entraves.

Prioritariamente, deve-se situar as vidas dos 49 indígenas, dentre os quais há 33 crianças e 2 idosos, que sofreram graves violações de direitos humanos, enfrentando circunstâncias das mais adversas. A expulsão de suas terras, o desemprego, a fome, a ausência de moradia, entre diversas outras complicações, os forçaram a deixar seu país de origem em busca de melhores condições de subsistência no país de acolhimento. No entanto, ao se depararem com o despreparo deste, obtiveram apenas a reafirmação do seu estado de “não cidadão” em todo lugar.

A realidade apresentada deve servir de combustível para impulsionar um esforço constante no sentido da construção de um estado pautado na liberdade, no bem comum, na dignidade da pessoa humana e no pluralismo social. No caso em voga, foi possível observar que a desordem da ação estatal, ou a ausência desta, foi reflexo da inexistência de previsões infraconstitucionais capazes de direcionar o trabalho da

prefeitura, bem como a dificuldade de definição de competências para a criação de políticas públicas eficazes.

Portanto, diante da incapacidade do Estado em garantir a esses grupos o acesso a requisitos básicos de subsistência, o sentimento deve ser o de impedimento que isto se repita. É necessária uma (re)distribuição das competências balizada pelo Princípio da Subsidiariedade, na medida em que esse torna possível que o menor ente federativo se desenvolva com foco nas necessidades objetivas dos cidadãos, aproximando governantes e governados e facilitando a resposta pública aos desejos sociais por meio de poderes gerais, regionalizados e mitigados, com autonomia e capacidades próprias. Dessa forma, é possível que o Brasil caminhe na direção da eficácia e aplicação da cidadania universal aos refugiados e migrantes de crise atualmente em seu território.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nos tempos atuais, guerras, fomes, crises e até mesmo desastres naturais tem causado um elevado número de migrações forçadas, de forma que o cenário mundial presencia milhões de pessoas deixando seus lares e seus países para sobreviver. Diversos grupos migrantes têm visto o Brasil como um possível destino de acolhimento, de modo a surgir novas demandas e circunstâncias a serem compreendidas e examinadas com a finalidade de se estruturar planos de acolhimento dos refugiados no território brasileiro.

Constatou-se que a luta por reconhecimento da cidadania universal aos refugiados e migrantes de crise desempenha um papel imensamente importante nesse processo, visto que o pertencimento desses grupos, antes mesmo de suas nacionalidade, ao gênero humano implica no reconhecimento de seu direito a ter direitos. Assim, é preciso que o Estado brasileiro aja em conformidade com a noção de que os Direitos Humanos correspondem a toda a humanidade, independentemente das soberanias estatais e da nacionalidade, e em resposta às exigências e mobilizações dos migrantes relacionados à cidadania.

Ademais, foi possível observar que os referidos movimentos ocorrem, em sua maioria, a nível local, tendo em vista ser este o âmbito no qual se desenvolvem primariamente, as relações e práticas sociais. O exemplo privilegiado da etnia Warao no Espírito Santo foi considerado enquanto reflexo dessa realidade, tendo o grupo procurado a prefeitura do Município de Vila Velha com fins de ver cumprido seus direitos, por meio do requerimento de auxílio à moradia e alimentação, entre outros.

Diante do despreparo dos órgãos municipais, buscou-se compreender a origem e a natureza dos entraves ao acolhimento dos refugiados. O resultado foi a observação da crise do federalismo brasileiro, que, em suas muitas faces, exprime-se também na deficiente repartição de competências, principalmente no que tange à criação de políticas públicas. A retenção da maioria dessas competências pela União e os Estados resulta em planos de acolhimento que não se relacionam com as necessidades e demandas reais dos grupos migrantes.

Para fins de resolução dessa problemática, foi possível perceber a eficácia da utilização dos princípios da cooperatividade e da subsidiariedade como balizadores da repartição de competências. A descentralização política e administrativa para o poder local, resulta na tomada de decisões por autoridades mais próximas ao cidadão, capazes de reconhecer suas necessidades e efetivar seus direitos e garantias fundamentais. Dessa forma, deve-se renovar as práticas federativas em prol de um exercício coordenado de poderes entre o ente central e os regionais, privilegiando a resolução de problemas e a satisfação das demandas pelas instâncias inferiores.

A estruturação de um Estado capaz de verdadeiramente acolher os migrantes de crise e refugiados presentes em seu território, reconhecendo sua cidadania universal e efetivando o seu direito a ter direito é um processo constante, gradual e que, portanto, exige modificações tanto na perspectiva da criação de novos institutos como na regulamentação dos já existentes. Desse modo, é necessária a cooperação entre os entes federativos direcionada aos objetivos da República, dentre os quais destaca-se a

construção de uma sociedade livre, justa e solidária garantir o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a marginalização e redução as desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

REFERÊNCIAS

ACNUR. **Atuação do Acnur Junto às Redes Locais em Apoio à População Indígena Warao no Sudeste e Sul do Brasil: Boas Práticas e Lições Aprendidas.** 2021. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/05/210531_ACNUR_RelatorioWarao.pdf. Acesso em 27 set. 2022.

ACNUR. **Os Warao no Brasil:** Contribuições da antropologia para a proteção de indígenas refugiados e migrantes. 2021. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/04/WEB-Os-Warao-no-Brasil.pdf>. Acesso em 15 mar. 2022.

ANDRADE, Paes; BONAVIDES, Paulo. **História constitucional do Brasil.** 6. ED. Brasília: OAB Ed., 2004.

ANDRADE, Priscilla Lopes; DOS SANTOS, Ronaldo Alencar. **A Evolução Histórica Do Federalismo Brasileiro:** Uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições Federais. 2015. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>. Acesso em 27 abr. 2022.

ANTROPOTRETAS. **Os Warao e as políticas de refúgio.** Entrevistada: Marlise Rosa, Angela Facundo e Rita Santos. Entrevistadoras: Camilla Iumatti Freitas, Stephanie Sacco e Patrícia Pinheiro. [S. l.]: Observantropologia, 24 set. 2020. Podcast. Disponível em: <https://deezer.page.link/WjUzzaQqUF5a2DWH6>. Acesso em: 08 nov. 2022.

ARAÚJO, Alex Macedo de. **Dinâmica do Federalismo Brasileiro e Guerra Fiscal.** USP: São Paulo. 2009. Disponível em: https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-19022010-170528/publico/ALEX_MACEDO_DE_ARAUJO.pdf. Acesso em 28 out. 2022.

AVILEZ, Larissa; PASTI, Daniel. Novo grupo com mais 21 refugiados venezuelanos chega a Vitória. **A Gazeta.** 2022. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/es/cotidiano/novo-grupo-com-mais-21-refugiados-venezuelanos-chega-a-vitoria-0822>. Acesso em 08 nov. 2022.

AZEVEDO, Paula Regina Arruda de; CABACINHA, Paulo Máximo de Castro. Proteção multinível dos direitos humanos: lógica monista ou dualista do direito? **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**. V. 22, n. 1, 2021, p. 11-36.

BERCOVICI, Gilberto. **Dilemas do Estado Federal Brasileiro**. Porto Alegre: Livraria do Advogado Ed., 2004.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1934**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 nov. 2022.

BRASIL. **Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em 10 mar. 2022.

CÂMARA, Luana Lira da; PEREIRA, Carlos André Maciel Pinheiro. A Guerra Fiscal no Âmbito dos Municípios: O Fratricídio em torno do ISSQN. **Revista Digital Constituição e Garantia de Direitos**. 2020. Disponível em <https://periodicos.ufrn.br/constituicaoegarantiadedireitos/article/view/21304>. Acesso em 28 out. 2022.

CAMARGO, Daniela Aguilár; HERMANY, Ricardo. Os Desafios do Federalismo Municipalista Frente A Crise Migratória Venezuelana: A Cooperação Interfederativa em Políticas Públicas de Acolhimento. **Revista Jurídica Cesumar**. 2020. Disponível em: <https://periodicos.unicesumar.edu.br/index.php/revjuridica/article/view/7651>. Acesso em 20 mar. 2022.

CASAGRANDE, José Renato. **Veto parcial ao Autógrafo de Lei nº 202/2021**, 2021. Disponível em: <https://www3.al.es.gov.br/Arquivo/Documents/Temp/202110111534149981.docx?identificador=3100320034003300350036003A005000>. Acesso: em 08 nov. 2022.

CAVALCANTE FILHO, João Trindade. **Limites da iniciativa parlamentar sobre políticas públicas**: uma proposta de releitura do art. 61, § 9º, II, e, da Constituição

Federal. 2013. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-122-limites-da-iniciativa-parlamentar-sobre-politicas-publicas-uma-proposta-de-releitura-do-art.-61-ss-1o-ii-e-da-constituicao-federal>. Acesso em 08 nov. 2022.

ELHAJJI, Mohammed. Migrantes, uma minoria transacional em busca de cidadania universal. **Revista Interin**, Vol. 22, n.1, 2022, p.203-220. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5044/504454375013.pdf>. Acesso em 08 nov. 2022.

FABRIZ, Daury Cesar. Federalismo, Municipalismo e Direitos Humanos. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. v. 77, n. 4, ano XXVIII, 2010, p. 82-83.

FARAH, Elias. **Cidadania**. São Paulo: Editora Juarez de Oliveira, 2001.

FERRAZ, Danilo Santos. **Autonomia municipal fundamental**: a federação e a posição de destaque dos municípios na efetivação de direitos fundamentais no Brasil. 2009. Disponível em <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/12547>. Acesso em 02 nov. 2022.

GUIO, Priscila Zuchi; MOREIRA, Nelson Camatta. Direitos fundamentais sociais no Brasil na economia política internacional. **Derecho y Cambio Social**. Ano 11, n. 37, 2014, p. 1-24.

MALCHENER, Farah de Sousa; DELUCHEY, Jean-François Yves. Da noção liberal de pessoa à refundação da cidadania universal: provocações para pensar os sujeitos e sua emancipação pelos direitos humanos. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**. V. 18, n. 2, 2017, p. 179-204. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/979/pdf1>. Acesso em: 08 nov. 2022.

MASCARENHAS, Caio Gama. Federalismo e direitos humanos fundamentais: evolução histórica do estado de direito, ideologias políticas, golpes de estado e os fundamentos do estado federal. **Revista de Teorias e Filosofias do Estado**. Porto Alegre, 2018, v. 4, n. 2, p. 90-110)

POGGIANELLA, Bruno Elmôr; FERNANDES, Danielle Fagundes; FERNANDEZ, Pedro Henrique Cabral. A crise venezuelana e seus reflexos na sociedade brasileira. **Revista Jornal Eletrônico**. 2020, v. 12, n.1. Disponível em

<https://www.jornaleletronicofivj.com.br/jefvj/article/download/742/728/1437>. Acesso em 30 out. 2022.

QUINTILIANO, Leonardo David. **Autonomia Federativa**: delimitação no direito constitucional brasileiro. USP: São Paulo. 2012. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/bibliotecaDigital/20443_arquivo.pdf. Acesso em 28 out. 2022.

SAQUETTO, Danielli. Projeto de Vila Velha acolhe população indígena da Venezuela. **ES360**. 2021. Disponível em: <https://es360.com.br/projeto-de-vila-velha-acolhe-populacao-indigena-da-venezuela/>. Acesso em: 05 nov. 2022.

SILVA, Gustavo Junger; CAVALCANTI, Leonardo; OLIVEIRA, Antônio Tadeu Ribeiro de; COSTA, Luiz Fernando Lima; MACEDO, Marília F. R. de. **Refúgio em Números**. 6ª Edição. Brasília, DF: OBMigra, 2021. Disponível em: https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2021/06/Refugio_em_Numeros_6a_edicao.pdf. Acesso em 15 mar. 2022.

SQUEFF, Tatiana; PECKER, Julia. As dificuldades de mobilidade dos povos originários venezuelanos de etnia Warao no Brasil decorrentes do veto na lei de migrações à sua livre circulação. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. Vol. 13, n. 26, 2021, p. 204-228

SOUZA, Horácio Augusto Mendes de. FRAGA, Henrique Rocha (coord.). **Direito Municipal Contemporâneo: novas tendências**. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2010.

TAVEIRA, Vitor. Quem são os refugiados indígenas que chegaram ao Espírito Santo? **Século Diário**. 2021. Disponível em <https://www.seculodiario.com.br/direitos/quem-sao-os-refugiados-indigenas-que-chegar-am-ao-espírito-santo>. Acesso em 05 nov. 2022.

TORRES, Silvia Faber. **O Princípio da Subsidiariedade no Direito Público Contemporâneo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.

VICTOR, Cilene; SANCHES, Lilian. Crise humanitária e os deslocamentos internos por conflitos e desastres sob as lentes do jornalismo humanitário e de paz. **Anuário UNESCO Metodista de Comunicação Regional**. Ano. 24, n. 24, p.297-315, 2020.

VINCENZI, Brunela. Quem são os Warao refugiados que vieram também para o Espírito Santo. 2021. **A Gazeta**. Disponível em: <https://www.agazeta.com.br/colunas/brunela-vincenzi/quem-sao-os-warao-refugiados-que-vieram-tambem-para-o-es-0521>. Acesso em 10 mar. 2022.

VITTE, Antonio Carlos. A Crise do Federalismo Brasileiro. **RAEGA - O Espaço Geográfico em Análise**. 1999, v. 3, p. 173-185. Disponível em <https://revistas.ufpr.br/raega/article/view/18229>. Acesso em 28 out. 2022.