

FEDERALISMO COOPERATIVO EM XEQUE: O DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO LOCAL FRENTE AO FENÔMENO MIGRATÓRIO NO TOCANTE AO ATENDIMENTO BÁSICO DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE PACARAIMA- RR

COOPERATIVE FEDERALISM UNDER THREAT:
THE LOCAL FINANCIAL IMBALANCE AND THE
MIGRATORY PHENOMENON REGARDING THE
BASIC HEALTH CARE OF THE MUNICIPALITY OF
PACARAIMA-RR

FEDERALISMO COOPERATIVO EN XEQUE: EL
DESEQUILIBRIO FINANCIERO LOCAL FRENTE AL
FENÓMENO MIGRATORIO EN LO TOCANTE A LA
ATENCIÓN BÁSICA DE SALUD DEL MUNICIPIO DE
PACARAIMA- RR

SUMÁRIO:

1. Considerações iniciais; 2. A federação brasileira: perspectivas históricas e características 3. O fenômeno migratório como uma realidade dos estados fronteiriços: um estudo acerca dos imigrantes venezuelanos em pacaraima – roraima; 4. O fenômeno migratório e o federalismo cooperativo como forma de concretizar o pacto federativo e garantir o direito fundamental à saúde em estados fronteiriços brasileiros; 5. Considerações finais; Referências.

RESUMO:

O Município de Pacaraima tem recebido diariamente inúmeros migrantes venezuelanos fugindo da

Como citar este artigo:
ODORISSI,
Luiza, HERMANY
Ricardo. Federalismo
cooperativo em
xeque: o desequilíbrio
financeiro local
frente ao fenômeno
migratório no tocante
ao atendimento básico
de saúde do município
de Pacaraima- RR.
Argumenta Journal
Law, Jacarezinho – PR,
Brasil, n. 28, p. 241-266.

Data da submissão:
16/01/2018

Data da aprovação:
08/06/2018

1. Universidade de
Santa Cruz do Sul -
UNISC - Brasil
2. Universidade de
Santa Cruz do Sul -
UNISC - Brasil

fome e da pobreza. Ocorre que o serviço público de saúde do Município é um dos setores mais afetados diante desse aumento populacional. Buscou-se compreender como se dá a relação e a cooperação entre os entes federados frente a tal situação. Como metodologia, utilizou-se o método dedutivo, eis que se procedeu a uma análise genérica acerca da federação brasileira para compreender o Município de Pacaraima e o aumento populacional decorrente do fluxo migratório. Como método de procedimento e como técnica de pesquisa foram utilizados o método histórico e a documentação indireta.

ABSTRACT:

The Municipality of Pacaraima, in the state of Roraima, Brazil, has received innumerable daily Venezuelan migrants fleeing from hunger and poverty. The public health service of the Municipality is one of the most affected sectors by this population increase. It was sought to understand how the relationship and cooperation between the federated entities occurs in the face of such a situation. As a methodology, the deductive method was used, hence a generic analysis of the Brazilian federation was made to understand the Municipality of Pacaraima and the population increase resulting from the migratory flow. As method of procedure and as research technique the historical method and indirect documentation were adopted.

RESUMEN:

El Municipio de Pacaraima ha recibido diariamente innumerables migrantes venezolanos huyendo del hambre y pobreza. Ocurre que el servicio público de salud del Municipio es uno de los sectores más afectados ante ese aumento poblacional. Se buscó comprender cómo se da la relación y la cooperación entre los entes federados frente a tal situación. Como metodología, se utilizó el método deductivo, he aquí que se procedió a un análisis genérico acerca de la federación brasileña para comprender el Municipio de Pacaraima y el aumento poblacional resultante del flujo migratorio. Como método de procedimiento y como técnica de búsqueda el método histórico y la documentación indirecta.

PALAVRAS-CHAVE:

Federação; Fluxo migratório; Município; Pacaraima; Federalismo Cooperativo.

KEYWORDS:

Federation; Migratory flows; Counties; Pacaraima; Cooperative Federalism.

PALABRAS CLAVE:

Federación; Flujo migratório; Condado; Pacaraima; Federalismo Cooperativo.

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar a forma federativa brasileira, especialmente, a partir da Constituição Federal de 1988, que, de forma inovadora, elevou os Municípios à condição de entes federados.

O constituinte de 1988 estabeleceu a cooperação entre os entes, conforme disposto pelo artigo 1º da Carta Constitucional, assim como, atribuiu autonomia a eles quanto as suas competências política-administrativas (artigo 18).

Nesse contexto, o fenômeno migratório impacta consideravelmente os Municípios eleitos como destino, já que são neles que os migrantes acabam por residir e permanecer. O trabalho tratou especialmente dos venezuelanos que adentram no território nacional por meio do Município de Pacaraima - Roraima. Tais migrantes/refugiados encontram no Brasil uma alternativa para fugir da miséria, da fome e da grave crise social e econômica enfrentada pelo seu país.

Buscou-se, assim, compreender o aumento populacional vivenciado de forma significativa pelo Município a partir de 2014 e o impacto na organização política e econômica de Pacaraima, especialmente na prestação do serviço de saúde. Igualmente, procurou-se identificar a atuação e o papel dos entes federados frente à tal situação.

Como metodologia, utilizou-se o método dedutivo, eis que se partiu da ideia e federação e do fenômeno migratório para compreender a situação específica do Município de Pacaraima – Roraima. Como método de

procedimento, utilizou-se o método histórico e como técnica de pesquisa, a documentação indireta, com uso de doutrina e coleta de informações por meio de dados secundários (imprensa nacional, entes públicos, informações fornecidas por organizações não governamentais, dentre outras).

2. A FEDERAÇÃO BRASILEIRA: PERSPECTIVAS HISTÓRICAS E CARACTERÍSTICAS

O constituinte brasileiro de 1988 elegeu o Federalismo como forma de governo e, por meio da atuação conjunta da União, dos Estados e Municípios, objetivou garantir o desenvolvimento nacional de modo a reduzir as desigualdades sociais e regionais (art. 3º, II e III, CF).

O federalismo consiste em uma técnica de distribuição do poder posto a serviço de um ideal de descentralização e, no contexto democrático, a multiplicação dos centros decisórios e maior proximidade destes com os seus destinatários, cria condições de participação e fiscalização do poder pelos administrados. (BASTOS, 2002).

De acordo com José Afonso da Silva (2015, p. 101), federação “consiste na união de coletividades regionais autônomas – Estados Federados, Estados – membros ou simplesmente Estados”.

A partir de uma análise histórica, é no contexto norte-americano que o sistema federativo de Estado é criado. No ano de 1776, as treze colônias inglesas tornaram-se independentes e firmaram a sua soberania. Ocorre que, enquanto Estados independentes, passaram a identificar problemas comerciais, financeiros e internacionais. Assim é que, de acordo com Bastos (2002):

Em 1787 os representantes de treze Estados americanos, reunidos em Filadélfia e movidos pelas preocupações concretas com a realidade dos Estados donde provinham, elaboraram um texto constitucional que consagrava uma forma inteiramente nova de organizar o poder político. Esta novidade consistiu na partilha do exercício das prerrogativas próprias da soberania. Cada um dos Estados representados delegou poderes ou competências com base nas quais se criou um novo Estado cujos elementos foram os seguintes: o território era o resultante da soma dos treze territórios estaduais; a população também era a somatória de todos os cidadãos vinculados a qualquer um dos Estados preexistentes e a sua organização política foi criada por dita Constituição, preven-

do-se um Poder Legislativo, um Executivo e um Judiciário. (BASTOS, 2002, p. 224)

Assim é que a Federação americana é vista como referência acerca da teoria e da prática política, pois, ao mesmo tempo em que o Estado federal é um Estado, é, também, uma reunião de Estados, buscando o equilíbrio entre os governos nacionais e estaduais.

O federalismo americano pode ser considerado como de progressão centrípeta, pois, formado pela união de Estados soberanos, que abdicam de sua soberania para formar novas entidades territoriais de direito público: o Estado federal (pessoa jurídica de direito público internacional) e a União (pessoa jurídica de direito público interno). (MAGALHÃES, 2000)

Diversos são os Estados federais hoje existentes no mundo: Estados Unidos, Canadá, México, Brasil, Argentina, Bélgica, Alemanha, Austrália, etc. Pode-se dizer que o motivo pelo qual os Estados elegem a forma federativa como forma de governo, segundo Celso Ribeiro Bastos (2002, p. 226), “é a busca por uma descentralização territorial acentuada do poder político”.

Faz-se mister, distinguir descentralização de desconcentração. A primeira, diz respeito à criação de novas pessoas jurídicas às quais o Estado confere grande autonomia reservando para si, as funções de sustentá-las financeiramente, se necessário, e de fiscalizá-las. A Federação é o ponto culminante deste processo de descentralização porque aos entes locais se confere o máximo de prerrogativas estatais. Desconcentração, por sua vez, é o recurso mais simples às mãos do Estado e consiste no desmembramento das suas competências, especializando os seus órgãos em razão do espaço ou da matéria. (BASTOS, 2002)

Nesse mesmo sentido, Giacobbo e Hermany (2014) referem:

A descentralização consiste no ato da Administração deslocar, distribuir ou transferir a prestação de serviços para a Administração Indireta ou para um particular. Ressalte-se que Pessoa Jurídica que receber a prestação de serviços, não ficará subordinada à Administração Direta, pois não há relação de hierarquia, em especial em se tratando de uma atribuição de competência a partir de determinação constitucional. Por outro lado, a desconcentração é a distribuição do serviço dentro da mesma Pessoa Jurídica, no mesmo núcleo, onde se dará mediante uma transferência com manutenção da rela-

ção hierárquica. (GIACOBBO; HERMANY, 2014, p. 08)

No cenário brasileiro, o federalismo, adotado pelo legislador constituinte de 1988, assumiu uma forma inovadora e diversa da estabelecida pelo sistema norte-americano. Foi estabelecido um sistema de três níveis, incluindo o Município como ente federado.

A partir de uma breve evolução histórica brasileira, é possível afirmar que o Estado federal brasileiro surgiu a partir de um Estado unitário criado pela Constituição de 1824, o que demonstra o sistema de formação inverso do norte-americano.

Ao contrário do Estado Federal, o Estado Unitário possui o poder central sobre todo seu território, sem limitações impostas por outra fonte do poder e que concentra na unicidade do poder (tanto na sua forma quanto no exercício da autonomia) sua caracterização, possuindo um organismo político único e não estando ligado a outros Estados. (GIACOBBO; HERMANY, 2014)

Pode-se dizer, então, que, na Federação brasileira, o movimento é inverso, pois o poder central, organizado e forte durante o Império, é que repassou “algumas” de suas atribuições em benefício da descentralização política e administrativa (movimento centrífugo). Iniciou-se, a partir daí, um Estado Unitário, desmembrado em partes autônomas.

Nesse sentido, Dalmo de Abreu Dallari (1986, p. 52) refere: “Cada uma dessas partes autônomas, que era apenas uma subdivisão administrativa chamada de província, recebeu uma parcela de poder político e a afirmação formal de sua identidade, passando a se denominar Estado”.

Isso demonstra que o Estado federado brasileiro surgiu a partir de um Estado Unitário, o que explica, segundo Magalhães (2000, p. 18), “a tradição centralizadora e autoritária que devemos procurar abandonar para construir uma federação moderna e um Estado Democrático de Direito”.

Na sequência, a Constituição de 1891, trouxe a cópia do federalismo presidencialistas norte-americano, todavia, não houve União de Estados, como no sistema americano, mas sim, uma simples divisão para a criação de uma União artificial. Nas Constituições de 1934 e 1946, a federação centralizada recua e, na Constituição de 1937, a forma federativa é extinta. Em 1967 e 1969, há uma federação nominal e o Brasil retorna a um Estado unitário descentralizado, mas autoritário. (MAGALHÃES, 2000)

Inexistiu, portanto, no Brasil, na criação do Estado federal, qualquer espécie de “pacto federativo” previamente escolhido pelas unidades federativas, mas, uma imposição da escolha do federalismo pelo Poder central, diferindo de outras espécies de federalismos clássicos como o dos Estados Unidos da América. (GIACOBBO; HERMANY, 2014)

A Constituição Federal de 1988 redefiniu a Federação e assumiu o status de marco jurídico do processo de redemocratização do país, incorporando o mais amplo rol de direitos e garantias fundamentais já previsto em constituições nacionais.

Apesar da inovação ao prever um federalismo de três níveis, – União, Estados e Municípios-, o número de competências destinadas à União em detrimento dos Estados e Municípios é muito grande, fazendo com que, segundo Magalhães (2000, p. 19), “tenhamos um dos Estados federais mais centralizados no mundo”.

Isso se dá em razão do federalismo centrífugo, que não resultou na necessária descentralização do poder central e na autonomia político-administrativa e financeira dos outros entes federados (Estados-membros e Municípios). Nesse sentido, Figueiredo (2008, p. 119) refere:

O Brasil sempre flutuou entre o unitarismo e a descentralização político-administrativa. A Constituição de 1988, no Brasil, apesar de marcar o processo de redemocratização não logrou equacionar os frágeis equilíbrios entre as diversas pessoas da Federação, colocando a União a grande maioria das competências legislativas e administrativas a pretexto de reduzir as desigualdades regionais e sociais. (FIGUEIREDO, 2008, p.119)

O constituinte de 1988 elencou, no artigo dezoito, a organização político-administrativa brasileira, afirmando que esta é compreendida pela União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos. Nesse sentido, identifica-se a concentração de poderes e competências pela União, eis que são enumeradas vinte e cinco competências político-administrativas (artigo 21), vinte e nove matérias de competência legislativa privativa da União (artigo 22), dezesseis competências legislativas concorrentes, com a prerrogativa da União legislar sobre normas gerais (artigo 24).

Aos Estados foi atribuída apenas uma competência, referente ao gás canalizado (at. 25, §2º). Aos Municípios, foram enumeradas nove atribui-

ções (artigo 29) e algumas outras atribuições distribuídas pela Constituição Federal sob a rubrica “interesse local”.

Assim, a forma de repartição de competências brasileiras colide com o próprio federalismo como forma de Estado amparado numa organização descentralizada e que preserva a autonomia dos entes federados.

A supremacia da União, por meio da concentração de competências, vai ao encontro de um federalismo centrífugo, que surge a partir de um Estado unitário e, conforme Magalhães (2000, p.18), “não se pode negar a história, mas sim trabalhar com ela para fazer evoluir nosso Estado para modelos mais descentralizados, e logo, mais democrático.”

O federalismo revela-se necessário para uma ordem democrática e constitui uma técnica de distribuição do poder posta a serviço de um ideal de descentralização. Assim, diante do espaço territorial brasileiro, a descentralização se faz fundamental a fim de manter a pluralidade das condições regionais integrado na unidade nacional do federalismo.

Nesse sentido, a lógica federativa, que está vinculada à ideia de subsidiariedade, encontra na descentralização, um espaço ideal para a sua realização¹. A maior parte das competências estatais deveria ser remetida para os entes federados menores, ampliando-se a descentralização, sendo que apenas as matérias mais complexas e de abrangência mais extensa, com base na ideia de subsidiariedade², seriam de competência dos Estados-federados e, em último caso, da União. (HERMANY, 2012)

A fragilidade do federalismo e da forma como se opera a descentralização no cenário brasileiro entra em cheque no cenário atual, especialmente no tocante aos Municípios fronteiriços, como, por exemplo, Pacaraima, localizado no Estado de Roraima.

Em razão da posição geográfica, Pacaraima tem sido local de destino de inúmeros migrantes venezuelanos, que diante da grave situação econômica e social vivenciada pelo País, encontram, no Brasil, uma alternativa para melhores condições de vida e, até mesmo, uma forma de sobrevivência.

Questões referentes a saneamento, atendimento básico de saúde, infraestrutura, entre outros, têm afetado drasticamente o Município brasileiro, que revela, assim, a necessidade de uma (re)definição do relaciona-

mento entre os entes federados. A temática será trabalhada de forma detalhada no tópico seguinte.

3. O FENÔMENO MIGRATÓRIO COMO UMA REALIDADE DOS ESTADOS FRONTEIRIÇOS: UM ESTUDO ACERCA DOS MIGRANTES VENEZUELANOS EM PACARAIMA - RORAIMA

Os deslocamentos humanos não são próprios da contemporaneidade, entretanto, as condições globais de comunicação e mobilidade fizeram este quadro ganhar mais visibilidade. Prevaecem, na atualidade, fluxos de migração com padrões muito distintos daqueles observados no século XIX e no começo do século XX, uma vez que as movimentações contemporâneas são ocasionadas pelos diferenciais de renda entre os países e pelas condições socioeconômicas precárias nas regiões de origem”. (IPEA, 2017)

Ocorre que os avanços tecnológicos do século XX permitem a configuração de uma nova realidade em que os indivíduos estabelecem relações sociais independentemente do território em que habitam. Conforme dados de 2016 da Organização das Nações Unidas – ONU, o número de migrantes internacionais alcançou a marca de 244 milhões, em 2015, caracterizando um aumento de 41% em relação ao ano 2000.

Migrar, segundo a Declaração Universal dos Direitos Humanos, é um direito inerente a todo o ser humano, onde quer que esteja. Assim dispõe o artigo 2º do referido diploma internacional:

Artigo 2º: Todos os seres humanos podem invocar os direitos e as liberdades proclamados na presente declaração, sem distinção alguma, nomeadamente de raça, de cor, de sexo, de língua, de religião, de opinião política ou outra, de origem nacional ou social, de fortuna, de nascimento ou de qualquer outra situação. Além disso, não será feita nenhuma distinção fundada no estatuto político, jurídico ou internacional do país ou do território da naturalidade da pessoa, seja esse país ou território independente, sob tutela, autônomo ou sujeito a alguma limitação de soberania. (DUDH, 1948)

No mesmo diploma internacional, o artigo 13, n.2 dispõe: “toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu, e o direito de regressar ao seu país”. (DUDH, 1948).

A Corte Interamericana de Direitos Humanos publicou um informa-

tivo intitulado “Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, analisando as principais causas das migrações. Nesse sentido:

La movilidad humana ha sido una característica inherente de los seres humanos a lo largo de la historia de la humanidad. Desde sus orígenes, los seres humanos han migrado en busca de mejores condiciones de vida, para poblar otros lugares del planeta, o para huir y sobrevivir a amenazas causadas por el hombre o la naturaleza. A pesar de que la movilidad humana ha sido una constante a lo largo de la historia de la humanidad, fue con la creación del Estado-nación, a partir de los Tratados de Westfalia de 1648, lo que trajo consigo el fenómeno que hoy se conoce como migración internacional. La reorganización de la comunidad internacional como un conjunto de Estados territoriales con fronteras geográficas definidas permitió a los Estados ejercer autoridad sobre las personas que se habían establecido dentro de sus fronteras, así como respecto de aquellas que intentaban ingresar a sus territorios. (CIDH, 2015, p.11)

Assim, os processos de mobilidade humana ajudaram a construir os contornos do mundo de hoje e estão ligados a questões pessoais, por motivos de trabalho, por questões políticas, étnicas, religiosas, guerras, fomes, etc. e que acabaram provocando uma reconfiguração da geografia mundial.

Em razão dos processos de globalização, torna-se ainda mais evidente os processos de interação humana, uma vez que, a noção de espaço-tempo foi modificada e aproximada. Nenhum lugar é tão longe que não possa ser acessado de algum modo. O conhecimento sobre melhores condições de vida em outro lugar tende a gerar expectativas que não eram vistas em sociedades isoladas e o desejo de estar em outros lugares tende a aumentar os processos de deslocamentos. (SANTOS; LUCAS, 2016)

De acordo com o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados - ACNUR, entende-se que migrante é todo aquele que se desloca de seu país para outro de forma voluntária, sendo que, quando este movimento ocorre de forma forçada, trata-se de refúgio. Ou seja, refugiados são todos aqueles forçados a sair de seu país de origem por fundado temor de perseguição, devido à raça, religião, nacionalidade, grupo social ou

opinião política, de acordo com a Convenção da Organização das Nações Unidas – ONU de 1951 sobre refugiados. (ACNUR, 2014)

Nesse sentido, de acordo com o Instituto Migrações e Direitos Humanos – IMDH considera-se migrante “toda a pessoa que se transfere de seu lugar habitual, de sua residência comum, ou de seu local de nascimento, para outro lugar, região ou país”. (IMDH, 2014, s.p)

A partir disso, de acordo com Giuliana Redin (2015), duas situações se apresentam no plano normativo internacional a respeito do tratamento jurídico do migrante internacional:

A migração voluntária, em que o indivíduo migra por motivações econômicas ou pessoais, ligadas, em tese, à capacidade de escolha em deixar o país de origem; e a migração forçada, onde se situa o conceito de refugiado, que é a pessoa que migra motivada pelo fundado temor de perseguição ou conjuntura de risco no país de origem. (REDIN, 2015, p. 125)

É nesse sentido que, no cenário brasileiro, até pouco tempo atrás, vigorava o Estatuto do Estrangeiro, - Lei 6.815 de 1980, que regulava o ingresso e permanência de estrangeiros não refugiados no Brasil. Elaborada em período anterior à Constituição Federal de 1988 e durante o contexto da ditadura militar, a lei encontrava seus pilares de sustentação na proteção da segurança nacional, na determinação das regras para fins de documentação do imigrante e reforçava a proteção ao povo brasileiro e aos interesses do nacional.

Assim, reconhecendo que a lei encontrava-se ultrapassada, não condizente com os motivos dos intensos fluxos migratórios, no ano de 2016, foi aprovada e sancionada a intitulada “Nova Lei de Migrações”, sob o número 13.445/17, que revogou o Estatuto anterior ao entrar em vigor em novembro do ano de 2017.

Conforme o disposto pelo artigo 1º, §1º, inciso II do referido diploma legislativo, considera-se imigrante toda “pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil”. (BRASIL, 2017)

Ademais, a Lei 13.445/17 dispõe de um extenso rol de princípios e garantias aos migrantes³. Dentre eles, merecem destaque: universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos (art. 3º, I), repúdio e prevenção à xenofobia (art. 3º, II), não criminalização da migração

(art. 3º, III), acolhida humanitária (art. 3º, VI), igualdade de tratamento e de oportunidade ao migrante e a seus familiares (art. 3º, IX), inclusão social, laboral e produtiva do migrante por meio de políticas públicas (art. 3º, X), dentre outros. Ainda, garante ao migrante, no território nacional, a condição de igualdade com os nacionais, a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, propriedade, dentre outros. (BRASIL, 2017)

Já a proteção dos refugiados remete aos anos 1950, uma vez que o país ratificou a Convenção da ONU de 1951 e especialmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988, em que o legislador constituinte converteu todos os direitos da Declaração da ONU (humanos) em direitos legais (fundamentais) no Brasil.

No âmbito interno, a proteção mais efetiva no Brasil passou a acontecer a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e, a partir de 1996, com a edição do I Plano Nacional de Direitos Humanos-PNDH, que dentre outras metas, propunha um projeto de lei estabelecendo o estatuto dos refugiados.

Assim é que foi aprovada, em julho 1997, a Lei 9.474/97, que estabeleceu os critérios para o reconhecimento do status de refugiado, determinando o procedimento para tal reconhecimento e criou o Comitê Nacional para Refugiados-CONARE, que é o órgão competente para tratar do tema. De acordo com o artigo 1º da referida Lei:

Art. 1º: Será reconhecido como refugiado todo indivíduo que: I - devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas encontre-se fora de seu país de nacionalidade e não possa ou não queira acolher-se à proteção de tal país; II - não tendo nacionalidade e estando fora do país onde antes teve sua residência habitual, não possa ou não queira regressar a ele, em função das circunstâncias descritas no inciso anterior; III - devido a grave e generalizada violação de direitos humanos, é obrigado a deixar seu país de nacionalidade para buscar refúgio em outro país.

O Brasil, em 2017, registrou um número histórico de solicitações de refúgio, pois, segundo o Comitê Nacional para Refugiados – CONARE, foram 33.865 solicitações contabilizadas em todo o país (esse número representa quase o triplo dos pedidos registrados em 2016)⁴. (MIGRA

MUNDO, 2017)

É neste contexto que se pode falar a respeito do Estado de Roraima, especialmente do Município de Pacaraima. Diante da grave crise política e econômica vivenciada pela Venezuela, milhares de pessoas vieram para o Brasil, entrando pela fronteira da Venezuela com o estado brasileiro de Roraima (os países dividem uma fronteira terrestre de 2.200 quilômetros de extensão)⁵.

De acordo com o relatório realizado pela Organização Não Governamental – ONG Human Rights Watch (2016), a Venezuela atravessa uma profunda crise humanitária devido à grave escassez de medicamentos, de atendimento médico, à severa falta de alimentos e de artigos básicos, dentre outras coisas, o que força a emigração de venezuelanos para o Brasil.

O número de pedidos de refúgio de venezuelanos, em 2017, já é seis vezes maior que os feitos em 2016, em Roraima. De janeiro a novembro de 2017, foram registrados 16.334 mil pedidos, enquanto que, em 2016, foram contabilizados 2.230⁶. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2017)

Desde o ano de 2016, a cidade de Pacaraima, que era acostumada ao fluxo de venezuelanos que iam até lá para comprar alimentos e produtos de necessidades básicas, viu sua rotina mudar, uma vez que, os habitantes do país vizinho passaram a cruzar a fronteira não somente para fazer compras, mas para tentar permanecer ali. Segundo o Human Rights Watch (2016):

Existe en Venezuela una severa escasez de artículos de primera necesidad, incluso de alimentos. Se torna cada vez más difícil para muchos venezolanos —sobre todo para las familias con menores ingresos o con ingresos medios que dependen de los bienes sujetos a los precios máximos jados por el gobierno— lograr una nutrición adecuada. Los alimentos y otros artículos básicos — como pañales, dentífrico y papel higiénico— que las personas podían comprar estaban estrictamente racionados, si es que acaso se conseguían. (HUMAN, RIGHTS WATCH, 2016, p. 15)

Para lidar com esse fenômeno, o Governo do Estado de Roraima instituiu o Gabinete Integrado de Gestão Migratória, – GIGM, para ajudar os refugiados venezuelanos que vivem em Roraima. Composto por 25 secretarias, o GIGM terá funcionamento em Boa Vista e no município de Pacaraima e, dentre as primeiras medidas adotadas, está a implantação de

um Centro de Atendimento ao Migrante no município de Pacaraima com a participação de representantes de todos os órgãos do Gabinete.

A entrada em massa de venezuelanos pelo Estado de Roraima tem causado impactos em todos os serviços e áreas do Município de Pacaraima. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, a população no último censo (2010) realizado no Município de Pacaraima era de 10.443 pessoas. A população estimada, realizada em 2016, era de 12.144 habitantes. (IBGE, s.d)

Dentre outros serviços, os impactos podem ser sentidos na prestação dos serviços de saúde. De acordo com informações da Agência Brasil – EBC (2017, s.p), no hospital de Pacaraima, informações coletadas mostram que 80% dos atendidos são venezuelanos. No Hospital Geral de Roraima, em Boa Vista, principal equipamento de saúde do estado, foram atendidos 7,6 mil venezuelanos de janeiro a dezembro de 2016.

Nos dois principais hospitais de Boa Vista, a grande maioria dos pacientes são brasileiros. Porém, autoridades e profissionais de saúde disseram que o elevado aumento de pacientes venezuelanos colocou uma pressão sem precedentes sobre a capacidade de tratar adequadamente os pacientes. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2017)

Profissionais de saúde brasileiros afirmaram que os venezuelanos costumam chegar aos hospitais em condições mais graves do que os brasileiros, já que não receberam o tratamento adequado no país de origem. Há muitas complicações decorrentes de doenças como HIV, tuberculose e malária. O percentual de internação dos brasileiros recebidos no hospital geral constitui cerca de 7%, enquanto que o de venezuelanos, de 20%. (AGENCIA BRASIL, 2017)

Verifica-se, assim, que, em razão do grande número de venezuelanos no Estado de Roraima, há, nos Municípios fronteiriços, um impacto bastante drástico, especialmente no momento de crise econômica, já que houve corte de repasses federais e estaduais para os municípios e os serviços públicos são duramente prejudicados. As autoridades de Roraima repassaram recursos financeiros adicionais aos hospitais para responder ao aumento da demanda. Em dezembro, a governadora do Estado de Roraima, decretou emergência na saúde para obter ajuda federal, mas, segundo afirmaram autoridades do estado, em fevereiro, esse auxílio não havia chegado. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2017)

Logo, em face da grande demanda à prestação de serviço, seja no atendimento básico à saúde prestado pelos Municípios ou nas questões de média e grande complexidade, prestado pelos Estados, tem-se um serviço público sobrecarregado e a prestação do atendimento aquém do necessário.

O número de mulheres venezuelanas que buscaram ajuda no hospital maternidade aumentou de 368, em 2014, para 453, em 2015, e subiu para 807 em 2016. De acordo com dados do hospital, em 2016, mais de 100 delas passaram por cesarianas. Outras mulheres sofreram complicações relacionadas com a gravidez, algumas das quais porque não foram adequadamente tratadas devido à falta de acompanhamento pré-natal, e frequentemente tiveram que permanecer internadas, afirmou a diretora clínica do hospital. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2017, s.p)

Essa situação coloca pressão adicional sobre um sistema público de saúde que, no começo de 2016, já tinha no estado um déficit de 170 leitos para atender a população local, segundo o secretário de saúde do estado e funcionários dos hospitais⁷. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2017)

Medicamentos, insumos médicos básicos e, até mesmo, alimentos se encontram com estoques tão reduzidos que muitos venezuelanos não conseguem alimentar suas famílias ou obter assistência médica adequada. Igualmente, os brasileiros residentes em Pacaraima, – ou outros Municípios de destino dos venezuelanos –, acabam sendo diretamente afetados, haja vista a falta de um atendimento à saúde adequado. (HUMAN RIGHTS WATCH, 2017)

Neste sentido, revela-se fundamental repensar a situação de tais migrantes/refugiados no território brasileiro. Repensar o pacto federativo e o repasse de verbas da União para esses Municípios fronteiriços, – especialmente Pacaraima-, faz-se necessário como uma forma de concretizar o princípio da subsidiariedade e a cooperação entre os entes federativos.

4. O FENÔMENO MIGRATÓRIO E O FEDERALISMO COOPERATIVO COMO FORMA DE CONCRETIZAR O PACTO FEDERATIVO E GARANTIR O DIREITO FUNDAMENTAL À SAÚDE EM ESTADOS FRONTEIRIÇOS BRASILEIROS

Conforme analisado no primeiro capítulo, a Constituição Federal outorgou um peso demasiadamente elevado à União, tanto no tocante às

suas competências, quanto com a produção legislativa. Todavia, em que pese existir essa dificuldade institucional no tocante à distribuição de poderes e competências, o federalismo revela-se de fundamental importância para o Brasil.

A partir da Constituição Federal de 1988, o Município passa a ser considerado um ente federado, passando a ocupar um novo patamar na esfera da autonomia político-administrativa, conforme disposto pelos artigos 1º e 18 da Constituição Federal.

Previsto de forma expressa a partir do artigo 29 da Constituição Federal, o ordenamento jurídico brasileiro consagra a organização sociopolítica em nível local, tanto que prevê a prerrogativa de um autogoverno na esfera municipal, envolvendo o amplo espectro das decisões públicas, ou seja, as atribuições legislativas e administrativas em seu sentido lato, inclusive a gestão financeira. (HERMANY, 2012)

Muito embora a figura da descentralização seja um objetivo a ser perseguido, governos estaduais e municipais são desiguais quanto às capacidades financeiras, de gerência de políticas públicas e de aporte de recursos em programas governamentais. Nesse sentido, Giacobbo e Hermany (2014, p. 06) referem:

O federalismo brasileiro assentou, apenas formalmente, suas bases na descentralização política, administrativa e financeira e na repartição de competências, o que possibilitou ao ente municipal atuar em favor do interesse local expandindo a ação participativa dos seus cidadãos. Todavia, o desenho do pacto federativo está longe de estar perfeitamente construído para atender a variada gama de demandas que passou exercer, isto porque a municipalização das atribuições não veio acompanhada do correspondente aporte de recursos. (GIACOBBO; HERMANY, 2014, p.06)

Sem dúvida, a autonomia municipal constitui um fator importantíssimo para uma maior eficiência na prestação dos serviços públicos e para a democratização das estruturas políticas da sociedade. Ocorre que, apesar da promulgação da Constituição Federal, há uma notável dependência dos estados e municípios para com a União, especialmente no trato financeiro, consequência do aparato constitucional de repartições tributárias.

Nesse sentido, de nada adiantaria transferir atribuições ao ente municipal e manter o poder local apartado do processo democrático, incluín-

do-se nessa senda, a possibilidade de gerência sobre os meios financeiros, indispensáveis a consecução de qualquer política pública. (GIACOBBO; HERMANY, 2014)

Uma das formas de descentralização mais empregadas nos países de organização federativa é a municipalização. No plano político brasileiro, desde meados dos anos 90, existem fortes tendências de “municipalizar” várias tarefas públicas. Segundo Carías (s.d, p.8), “la descentralización política, por tanto, implica tanto la municipalización, como la creación de niveles intermedios de gobierno que permitan atender y gerenciar los asuntos públicos y realmente acercar el poder al ciudadano.

Ocorre que esse repasse tem ocorrido muitas vezes sem a correspondente transferência de recursos e condições para que se exerçam tais controles, o que resulta numa sobrecarga de responsabilidades locais e em encargos adicionais para a gestão dos serviços públicos. (KRELL, 2003,)

Nesse contexto, verifica-se a opção do legislador constituinte pela forma do federalismo cooperativo, uma vez que determinou no artigo 23, as competências comuns da União, dos Estados, Distrito Federal e dos Municípios, de forma que todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição.

Diante da complexa relação de interdependência entre os entes federados, revela-se necessário fazer a distinção entre coordenação e cooperação. A coordenação é um modo de atribuição e exercício conjunto de competências no qual os vários integrantes da Federação possuem certo grau de participação. A decisão comum, tomada em escala federal, é adaptada e executada autonomamente por ente federado, adaptando-a às suas peculiaridades e necessidades. A materialização da coordenação na repartição de poderes são as competências concorrentes, em que a União e os entes federados concorrem em uma mesma função, mas com âmbito e intensidade distintos. Por outro lado, na cooperação, nem a União nem qualquer ente federado pode atuar isoladamente, mas todos devem exercer sua competência conjuntamente com os demais, como por exemplo, as competências comuns do artigo 23 da Carta Constitucional. Nas competências comuns, todos os entes da Federação devem colaborar para a execução das tarefas determinadas pela Constituição, não havendo supremacia de nenhuma das esferas na execução das competências. Da mesma forma, diante da estreita interdependência entre os entes, as responsabili-

dades também são comuns, não podendo nenhum dos entes da Federação se eximir de implementá-las, pois o custo político recai sobre todas as esferas de governo. (BERCOVICI, 2002)⁸

Assim, uma verdadeira cooperação administrativa das três esferas estatais brasileiras deve ter por fim principal o melhoramento da qualidade dos produtos administrativos finais para os cidadãos. Especialmente quando se está diante de um Estado intervencionista e voltado para a implementação de políticas públicas, a implementação de um Federalismo Cooperativo revela-se fundamental.

O federalismo cooperativo surgiu com a necessidade de atender às demandas sociais e se constituiu alternativa para resolução de problemas práticos, orientando-se pela possibilidade de desenvolver ações compartilhadas entre os níveis de governo. (COSTA; CUNHA; ARAÚJO, 2010)

Ocorre que, os órgãos dos diferentes níveis federativos costumam desenvolver suas atividades e programas um ao lado do outro e não por meio de uma cooperação recíproca. Quase todos os órgãos administrativos da União e dos Estados que cuidam da saúde, educação, saneamento, entre outros, orientam sua atuação por programas confeccionados na capital que dificilmente levam em conta os problemas locais concretos. (KRELL, 2003)

Pode-se observar que a maior parte da organização dos Municípios está prescrita pela Constituição Federal. Todos os entes federais estão sujeitos a uma organização uniforme, sem que se considere, segundo Andreas Krell (2003, p. 52), “o seu estado de desenvolvimento, tamanho, densidade demográfica ou atividades econômicas prevaletentes”.

Tal necessidade é imperiosa, especialmente se analisada a questão demográfica nos Estados fronteiriços, como em Pacaraima. Tem-se o significativo aumento populacional desde o último censo realizado no município. No ano de 2010, – ano de realização do último censo –, o IBGE constatou 10.443 habitantes. A população estimada, também realizada pelo IBGE, no ano de 2016, estipulou 12.144 pessoas no Município.

Ocorre que, desde o ano de 2014, mais de 12.000 venezuelanos ingressaram no território brasileiro. A estimativa populacional do IBGE, portanto, não é aplicada, uma vez que o referido Município é porta de entrada dos Venezuelanos e, anualmente, vivencia-se esse extraordinário aumento populacional, haja vista que a crise vivenciada pela Venezuela

ainda permanece.

Assim, o cálculo para o repasse das verbas da saúde, que é feito com base no contingente populacional a cada dez anos, não consegue atender as demandas do Município. Há assim, uma demasiada sobrecarga do serviço público de saúde, vez que esse número extra de migrantes não é contabilizado pelo Ministério da Saúde no cálculo de repasse de verbas.

Assim, a discussão sobre a efetividade do federalismo recai sob o campo hermenêutico, reafirmando a importância da atribuição de sentido ao texto constitucional. A interpretação da Constituição é conduzida como um processo aberto de argumentação entre vários sujeitos que, debatendo o problema, buscam adaptar e a conferir sentido à norma constitucional. Concretizar uma Constituição viva e plena de direitos é uma tarefa e um direito de todos os intérpretes, criadores e vivenciadores da sociedade aberta desta mesma Constituição. (HABERLE, 1997)

Exige-se do Estado, ajuda e promoção das atividades próprias do pluralismo social, pois o princípio de subsidiariedade é utilizado na procura de equilíbrios, necessários a redefinir as novas mudanças procuradas pela sociedade, na compreensão e efetivação de suas necessidades. Para tal efetivação, surgem os questionamentos acerca das fronteiras de ingerência e da não-ingerência, que variam de acordo com a capacidade e as necessidades dos atores sociais. A doutrina social não exclui formas de intervenção estatal, em casos de necessidade, mas recusa a liberdade e a igualdade sacralizadas. (BARACHO, 1996)

As migrações envolvem a transferência de indivíduos entre Estados-nações, mas os impactos são sentidos nos Municípios, já que são neles que os migrantes se alojam. Assim, deve haver uma atuação conjunta das três esferas da Federação, demandando também, uma reavaliação da atividade municipal, pois o rol das competências comuns (artigo 23 da Constituição Federal) envolve assuntos que adquirem relevância no contexto local, como por exemplo, políticas públicas na área da saúde, em que se destaca a necessidade de uma gestão descentralizada e que atenda de forma efetiva os anseios mais concretos da sociedade. (HERMANY, 2012)

Assim, na busca pela concretização do federalismo e a efetiva concretização dos direitos humanos e fundamentais, exigem a atuação conjunta e cooperativa dos entes federados como uma forma de concretizar a descentralização e o próprio princípio da subsidiariedade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o federalismo adotado pelo legislador constituinte consistiu no estabelecimento de um sistema de três níveis, incluindo o Município como ente federado.

Os Municípios passaram a ter competências político-administrativas e legislativas, todavia, restaram, para a execução de algumas políticas públicas – como é o caso das atinentes à saúde- financeiramente dependentes e limitados à União e aos Estados.

Ocorre que os Municípios brasileiros fronteiriços, como é o caso de Pacaraima – RR, sofrem um profundo impacto nas suas organizações político-administrativa, quando passam a receber imigrantes/refugiados em massa nos seus territórios.

O fenômeno migratório, apesar de não ser próprio da contemporaneidade, ganha contornos consideráveis na atualidade, vez que passou a ser uma realidade mundial. O Município de Pacaraima tem recebido venezuelanos que, fugindo da fome, doenças e buscando formas de sobreviver, atravessam a fronteira e passam a viver nesse Município.

Considerando o dispositivo constitucional (artigo 198, CF), que determina o custeio do sistema único de saúde pelos três entes federados, o repasse das verbas da União para os Municípios ocorre de acordo com o censo demográfico, o que é realizado pelo IBGE a cada dez anos ou ainda pela população estimada.

Assim, considerando as informações referidas pela Organização Não Governamental - ONG Human Rights Watch, desde o ano de 2014, mais de 12.000 venezuelanos já ingressaram em Pacaraima, provocando grande impacto na organização e prestação de serviços públicos, especialmente nos serviços de saúde.

Conforme informações da mídia e notícias veiculadas na imprensa local e nacional, o referido Município vivencia uma fragilidade no atendimento médico, vez que, considerando a grande demanda, a falta de insumos, falta de pessoal e de infraestrutura, impactam demasiadamente na prestação do atendimento médico e hospitalar à população.

Assim, diante de tal realidade, necessária se revela a cooperação entre os entes federados como forma de concretização do pacto federativo. Sendo a prestação do serviço de saúde uma das competências comuns dos entes federados (art. 23, CF) e por Pacaraima se tratar de um Município

fronteiriço que recebe migrantes em massa diariamente, o repasse de verbas pela União e Estado ao Município baseado no último censo – realizado no ano de 2010 e/ou na estimativa populacional, não é suficiente para o adequado fornecimento e custeio de tal direito social.

Destaca-se que o estrangeiro, quando adentra no território nacional, conforme disposto na Constituição Federal, tem a garantia de inviolabilidade à vida, a liberdade e à igualdade e, da mesma forma, sendo a saúde um direito de todos e dever do Estado por meio de políticas sociais e econômicas garanti-la, assim como, garantir o acesso universal e igualitário às ações e serviços.

Diante do significativo aumento populacional vivido pelo referido Município, – ainda que não por dados oficiais do IBGE, como forma de concretizar o federalismo cooperativo, a União e os Estados devem reforçar e repensar o relacionamento com o Município, eis que se encontra submetido a uma realidade específica.

Por fim, inviável se torna a padronização das políticas sociais aos Municípios, já que vivenciam realidades distintas e, diante da eleição pelo legislador constituinte da cooperação entre os entes, buscar formas de garantir a efetiva prestação dos serviços de saúde à população de Pacaraima é fundamental para a realização de um Estado democrático e como forma de efetivação da descentralização.

REFERÊNCIAS

ACNUR, Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados. **Protegendo Refugiados no Brasil e no Mundo**. 2016. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2016/Protegendo_Refugiados_no_Brasil_e_no_Mundo_2016.pdf. Acesso em: 15 de jun. de 2017.

AGENCIA BRASIL. Agencia Brasil – EBC. **Levantamento aponta entrada de 12 mil venezuelanos no Brasil desde 2014**. 2017. Disponível em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-04/entrada-de-venezuelanos-impacta-sistema-de-saude-de-roraima-aponta> Acesso em: 16 de jun. de 2017.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **O princípio de subsidiariedade**. Conceito e evolução. Rio de Janeiro: Forense, 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Teoria do Estado e Ciência Política**. 5ª ed. atual. e amp. São Paulo: Celso Bastos Editora. 2002.

BERCOVICI, Gilberto. **A descentralização de políticas sociais e o federalismo cooperativo brasileiro**. Revista de Direito Sanitário. V.3. n.1. p. 13-28. 2002.

BRASIL, Ministério da Justiça. **Refugiados**. Disponível em: <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/estrangeiros/refugio>> . Acesso em: 16 de jun. de 2017.

_____, **Constituição Federal de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 16 de jun. de 2017.

_____, **Sistema Integrado de Saúde nas Fronteiras – SIS Fronteiras**. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/saude/2009/12/saude-nas-fronteiras>. Acesso em: 16 de jun. de 2017

_____, Lei. 9.474 de 22 de julho de 1997. **Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9474.htm. Acesso em: 16 de jun. de 2017.

_____. Lei 13.445 de 24 de maio de 2017. **Institui a Lei de Migrações**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm. Acesso em: 16 de jun. de 2017.

CARÍAS, Allan R. Brewer. **La Descentralización Del Poder Em El Estado Democrático Contemporáneo**. Disponível em: <http://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea2/Content/I.1.874.pdf>. Acesso em: 16 de jun. de 2017.

CORTE INTERAMERICANA DE DEREITOS HUMANOS. **Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos**. 2015. Disponível em: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf>. Acesso em: 16 de jun. de 2017.

COSTA; Jean Mário Araújo. CUNHA; Maria Couto. ARAÚJO, Rosimeire Baraúna M. de. Federalismo cooperativo brasileiro: implicações na gestão da educação municipal. **Revista Perspectivas em Políticas Públicas**. V.3. n.5. p. 43-62. 2010.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **O Estado Federal**. São Paulo: Ática, 1986.

EL PAÍS. Jornal *El País* Brasil. “**Na Venezuela não há comida, mas no Brasil sim**”: a nova fuga da fome na fronteira do norte. 2017. Disponível em: http://brasil.elpais.com/brasil/2017/03/11/politica/1489193658_888279.html. Acesso em: 16 de jun. de 2017.

FIGUEIREDO, Marcelo. Federalismo x Centralização. A Eterna Busca do Equilíbrio – A Tendência Mundial de Concentração de Poderes na União: A questão dos Governos Locais. In: CAGGIANO, Monica Herman; RANIERI, Nina (Orgs.). **As novas Fronteiras do Federalismo**. São Paulo: Imprensa Oficial, 2008. p. 117 a 135.

FOLHA WEB. Jornal. **Venezuelanos continuam morando em terreno baldio de Pacaraima**. 2017. Disponível em: <http://www.folhabv.com.br/noticia/Venezuelanos-continuam-morando-em-terreno-baldio-de-Pacaraima/27407>. Acesso em: 16 de jun. de 2017.

FUNAG, Fundação Alexandre de Gusmão - **Diplomacia Pública, Relações Internacionais e Política Externa**. Disponível em: <http://www.funag.gov.br/ipri/images/informacao-e-analise/fronteiras-terrestres-brasil.pdf>. Acesso em: 16 de jun. de 2017.

GIACOBBO, Guilherme; HERMANY, Ricardo. **A incompatibilidade das Emendas Parlamentares em face da autonomia municipal: uma interconexão necessária entre federalismo, constituição e subsidiariedade**. 2014. Disponível em: <https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidssp/article/view/11703>. Acesso em: 16 de jun de 2017.

HERMANY, Ricardo. (Re)discutindo as políticas públicas no espaço local: interconexões entre federalismo, subsidiariedade e direito social no Brasil. In: MAUÉS, Antonio Moreira (Org). **Federalismo e Constituição: estudos comparados**. Rio de Janeiro. Lumen Juris. 2012.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Panorama Pacaraima**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/rr/pacaraima/panorama>. Acesso em: 16 de jun. de 2017.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Sobre o IBGE. O que é o censo?** Disponível em: <http://7a12.ibge.gov.br/sobre-o-ibge/o-que-e-censo.html>. Acesso em: 16 de jun. de 2017.

IMDH, Instituto Migrações e Direitos Humanos. **Migrantes: quem são?** Disponível em: <http://www.migrante.org.br/index.php/migrantes-quem->

-sao. Acesso em: 16 de jun. de 2017.

IPEA, Instituto de Pesquisa e Economia aplicada. **Refúgio no Brasil: caracterização dos perfis sociodemográficos dos refugiados (1998-2014)**. 2017. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/livros/livros/170829_Refugio_no_Brasil.pdf. Acesso em: 05 de jan. de 2018.

HÄBERLE, Peter. **Hermenêutica Constitucional: a sociedade aberta dos intérpretes da Constituição**: contribuição para a interpretação pluralista e “procedimental” da Constituição. Tradução de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris. 1997.

HUMAN RIGHTS WATCH, **Venezuela**: Crise Humanitária Alastra-se para o Brasil

Necessidade urgente de uma resposta regional. 2017. Disponível em: <https://www.hrw.org/pt/news/2017/04/18/302397>. Acesso em: 16 de jun. de 2017.

KRELL, Joachim Andreas. **O Município no Brasil e na Alemanha**: Direito e Administração Pública comparados. São Paulo: Oficina Municipal, 2003.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. **Pacto Federativo**. Belo Horizonte: Mandamentos. 2000.

MIGRA MUNDO. O que os pedidos de refúgio mostram sobre as migrações no Brasil em 2017. 2018. Disponível em: <http://migramundo.com/o-que-os-pedidos-de-refugio-mostram-sobre-as-migracoes-no-brasil-em-2017/>. Acesso em: 05 de jan. de 2018.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos de 1948**. Disponível em: <http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>. Acesso em: 02 de jan. de 2018.

ONU, Organização das Nações Unidas. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados**. 1951. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em: 16 de jun. de 2017.

REDIN, Giuliana. Novo marco legal para a política imigratória no Brasil: Por um direito humano de imigrar. In: REDIN, Giuliana; MINCHOLA, Luís Augusto Bittencourt (Coord). **Imigrantes no Brasil**: proteção dos direitos humanos e perspectivas político-jurídicas. Curitiba: Juruá Editora. 2015.

SANTOS, André Leonardo Copetti; LUCAS, Doglas Cesar. População e governamentalidade: a mobilidade humana (des)controlada. In: JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso; SANTOS, André Leonardo Copetti; LUCAS, Doglas Cesar. **Direitos Humanos, Imigração e Diversidade: dilemas da vida em movimento na sociedade contemporânea**. Ijuí: UNIJUI Editora, 2016.

SICILIANO, André Luiz. O papel da universalização dos direitos Humanos e da migração na formação da nova Governança global. In: **SUR. Revista Internacional de Direitos Humanos** / Sur – Rede Universitária de Direitos Humanos – v.1, n.1, jan.2004 – São Paulo, 2012.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 2015.

Notes

1 Acerca do princípio da subsidiariedade, Baracho (1996, p. 31) refere: A descentralização é um domínio predileto de aplicação do princípio da subsidiariedade, sendo que a doutrina menciona as relações possíveis entre o centro e a periferia. A descentralização é um modelo de organização do Estado, pelo o que o próprio princípio da subsidiariedade pode ser aí invocado. A descentralização é um problema de poderes e de competências. O princípio da subsidiariedade explica e justifica, em muitas ocasiões, a política de descentralização. (BARACHO, 1996, p. 31)

2 No Brasil, o princípio da subsidiariedade não consta de forma explícita, sendo, possível identificá-lo, na forma implícita, nos artigos 1º, 18, 23, 30, 241, todos da Constituição Federal.

3 De acordo com o IPEA (2017, p. 27): “Destacam-se, nessa legislação, a prevalência do tratamento constitucional dos direitos humanos no Brasil em consonância com os tratados internacionais de direitos humanos vigentes no país; a mudança do paradigma da legislação migratória brasileira, que a subordinava aos temas de segurança nacional para a perspectiva dos direitos humanos; o avanço da ordem jurídica pátria na consecução de coerência sistêmica, mediante o enfrentamento da fragmentação dos avanços empreendidos pelo Brasil; o acolhimento de demandas históricas de entidades sociais que atuam em defesa dos direitos dos migrantes; e a superação da inadaptação dos serviços públicos à nova realidade da mobilidade humana.”

4 De acordo com o CONARE, o número total de solicitações de refúgio no Brasil aumentou mais de 2.868% entre 2010 e 2015 (de 966 solicitações em 2010 para 28.670 em 2015). Conforme os dados de abril de 2016, o Brasil possuía 8.863 refugiados reconhecidos, de 79 nacionalidades distintas. (AC-NUR, 2016)

5 Conforme informação da FUNAG – Fundação Alexandre de Gusmão – Diplomacia, Relações Internacionais e de Política Externa (s.d), vinculada ao Ministério das Relações Exteriores, A fronteira do Brasil com a Venezuela tem extensão de 2.199,0 km, dos quais 90,0 km são por linhas convencionais e 2.109,0 km por divisor de águas.

6 Segundo a Organização Não Governamental *Human Rights Watch* (2016), desde o ano de 2014, mais de 12.000 venezuelanos ingressaram no Brasil. Somente no ano de 2017, ingressaram no país 7.150 venezuelanos.

7 Por conta do aumento populacional, alguns serviços estão sendo prejudicados, como o de saúde. No Hospital Délio Tupinambá, os atendimentos, que,

segundo os moradores, já eram precários, pioraram. “Por estarem em condições precárias, os indígenas adoecem com mais facilidade e o Hospital Délio Tupinambá não tem mais condições de abrigar os doentes”, informou uma denunciante. “Essas famílias estão em um local que tem um foco de malária e tem uma criança, inclusive, que está mal no hospital”, acrescentou. (FOLHA WEB, 2017)

8 Na realidade, há dois momentos de decisão na cooperação. O primeiro se dá em âmbito federal, quando se determina, conjuntamente, as medidas a serem adotadas, uniformizando-se a atuação de todos os poderes estatais competentes em determinada matéria. O segundo momento ocorre em âmbito estadual ou regional, quando cada ente federado adapta a decisão tomada em conjunto às suas características e necessidades. (BERCOVICI, 2002, p. 17)