DOI: 10.30612/mones.v15i29.19481

MONÇÕES
Revista de Relações Internacionais da UFGD

Entre fronteiras e direitos: o federalismo cooperativo brasileiro e o ODS 1 da Agenda 2030 na acolhida dos migrantes venezuelanos

Túlio Macedo Rosa e Silva
Universidade Estadual de Goiás
Pires do Rio, GO, Brasil
E-mail: tuliomasi@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0000-0001-5004-2637

Andrezza Letícia Oliveira Tundis Ramos
Universidade do Estado do Amazonas
Manaus, AM, Brasil
E-mail: andrezzatundis@hotmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0003-0680-0578

Luana Caroline Nascimento Damasceno
Universidade do Estado do Amazonas
Manaus, AM, Brasil
E-mail: lcndamasceno@gmail.com
Orcid: https://orcid.org/0009-0006-9994-538X

Resumo: Este artigo investiga como o federalismo cooperativo brasileiro pode contribuir para a implementação do ODS 1 da Agenda 2030 da ONU, considerando o elevado número de migrantes ve-

nezuelanos em Boa Vista, Roraima. A hipótese central é que a cooperação entre os entes federativos não é apenas desejável, mas obrigatória para erradicar a pobreza e reduzir a marginalização social. O objetivo geral é analisar a obrigatoriedade da atuação conjunta dos entes federativos frente à imigração maciça. Os objetivos específicos incluem discutir o federalismo cooperativo, examinar políticas públicas de acolhimento, investigar a relação com o ODS 1 e entender as implicações da decisão do STF na ACO 3.121. A metodologia adotada foi documental e bibliográfica, com o estudo das legislações e a doutrina pertinente, com emprego do método dedutivo, a partir da análise de conceitos amplos para se chegar ao exame da situação particular do Estado de Roraima. Os resultados mostraram a urgência de políticas mais abrangentes, revelando o federalismo cooperativo como essencial para adaptar políticas públicas às realidades locais e mobilizar recursos. Conclui-se que a crise migratória venezuelana evidencia as fragilidades e potencialidades do federalismo brasileiro, exigindo uma resposta humanitária e abrangente que será fundamental para a redução das desigualdades.

Palavras-chave: federalismo cooperativo; migração forçada; objetivo de desenvolvimento sustentável.

Between borders and rights: Brazilian cooperative federalism and ODS 1 of the 2030 Agenda in the reception of Venezuelan migrants

Abstract: This article investigates how Brazilian cooperative federalism can contribute to the implementation of SDG 1 of the UN 2030 Agenda, considering the high number of Venezuelan migrants in Boa Vista, Roraima. The central hypothesis is that cooperation between federative entities is not only desirable, but mandatory to eradicate poverty and reduce social marginalization. The general objective is to analyze the mandatory joint action of federative entities in the face of massive immigration. The specific objectives include discussing cooperative federalism, examining public reception policies, investigating the relationship with SDG 1, and understanding the implications of the STF decision in ACO 3.121. The methodology adopted was documentary and bibliographic, with the study of legislation and pertinent doctrine, using the deductive method, based on the analysis of broad concepts to arrive at the examination of the particular situation of the State of Roraima. The results showed the urgency of more comprehensive policies, revealing that cooperative federalism is essential for adapting public policies to local realities and mobilizing resources. It is concluded that the Venezuelan migration crisis highlights the weaknesses and potential of Brazilian federalism, requiring a humanitarian and comprehensive response that will be essential for reducing inequalities.

Keywords: cooperative federalism; forced migration; sustainable development goal.

CC BY NC SA

Entre fronteras y derechos: federalismo cooperativo brasileño y ODS 1 de la Agenda 2030 en la recepción de migrantes venezolanos

Resumen: Este artículo investiga cómo el federalismo cooperativo brasileño puede contribuir a la implementación del ODS 1 de la Agenda 2030 de la ONU, considerando el elevado número de migrantes venezolanos en Boa Vista, Roraima. La hipótesis central es que la cooperación entre entidades federativas no sólo es deseable, sino obligatoria para erradicar la pobreza y reducir la marginación social. El objetivo general es analizar la acción conjunta obligatoria de las entidades federativas ante la inmigración masiva. Los objetivos específicos incluyen discutir el federalismo cooperativo, examinar las políticas de recepción pública, investigar la relación con el ODS 1 y comprender las implicaciones de la decisión del STF en la ACO 3.121. La metodología adoptada fue documental y bibliográfica, con el estudio de la legislación y la doctrina pertinente, utilizando el método deductivo, basado en el análisis de conceptos amplios para llegar al examen de la situación particular del Estado de Roraima. Los resultados mostraron la urgencia de políticas más integrales, revelando que el federalismo cooperativo es esencial para adaptar las políticas públicas a las realidades locales y movilizar recursos. Se concluye que la crisis migratoria venezolana pone de relieve las debilidades y el potencial del federalismo brasileño, requiriendo una respuesta humanitaria e integral que será fundamental para reducir las desigualdades.

Palabras clave: federalismo cooperativo; migración forzada; objetivo de desarrollo sostenible.

Recebido em:16/01/2025
Aceito em: 03/03/2026

CC BY NC SA

INTRODUÇÃO

A migração forçada de venezuelanos para o Brasil, particularmente para Boa Vista, em Roraima, apresenta desafios humanitários e questões complexas de governança e direitos humanos no contexto do federalismo cooperativo brasileiro. A cidade constitui a principal porta de entrada para migrantes dessa nacionalidade, abrigando aproximadamente 40 mil venezuelanos residentes, conforme estimativas de relatórios humanitários e institucionais sobre o fluxo migratório na região (Roraima, 2023, p. 8).

Desde janeiro de 2017, quando as autoridades federais iniciaram a observação dos padrões migratórios, 1.092.467 migrantes venezuelanos entraram no território do Brasil - desse total, 76% entraram via Pacaraima (RR). Dessa população, 52,8% optaram por permanecer no país, conforme dados de abril de 2024 da Organização Internacional para as Migrações (OIM), agência das Nações Unidas que assiste aos migrantes venezuelanos em Roraima.

O número significativo de migrantes em um só ponto do território nacional exige a articulação entre diferentes esferas de governo e a implementação de políticas públicas efetivas que garantam a dignidade e os direitos desse grupo. Nesse contexto, destaca-se a relevância do Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 1 da Agenda 2030, que visa erradicar a pobreza em todas as suas formas em todos os lugares.

Diante de tais considerações, o problema de pesquisa que este artigo apresenta é: como o federalismo cooperativo brasileiro pode contribuir para a implementação do ODS 1, diante do elevado número de migrantes venezuelanos em Boa Vista, Roraima? A hipótese que se propõe é que o cooperativismo no federalismo brasileiro não é apenas desejável, mas obrigatório, principalmente considerando o objetivo fundamental de erradicação da pobreza e da marginalização, além da redução das desigualdades sociais.

O objetivo geral deste estudo é analisar como as normas nacionais e internacionais abordam a obrigatoriedade dos entes federativos atuarem diante da imigração maciça de venezuelanos. Para isso, os objetivos específicos incluem: (1) discutir a natureza do federalismo cooperativo no Brasil; (2) examinar as políticas públicas de acolhimento para migrantes e refugiados venezuelanos; (3) investigar a relação entre o ODS 1 da Agenda 2030 e a legislação pertinente; e (4) entender as implicações da decisão do Supremo Tribunal Federal, prolatada na Ação Cível Originária 3.121 Roraima (STF, 2020), que reconhece a imigração em massa como um evento extraordinário, exigindo um tratamento diferenciado e colaborativo entre os entes federativos.

A metodologia empregada neste estudo integra uma abordagem documental e bibliográfica, permitindo uma análise crítica e fundamentada das legislações pertinentes, das políticas públicas vigentes e da doutrina relacionada ao federalismo cooperativo e à temática migratória. Como estudo de caso, o foco recai sobre a situação de Boa Vista, Roraima, contribuindo para a formulação de proposições gerais acerca do federalismo cooperativo no Brasil.

Adota-se o método dedutivo, partindo de conceitos amplos e teóricos para embasar a análise particularizada, cuja ênfase na decisão do STF na ACO 3.121 serve como paradigma para compreender as implicações jurídicas e institucionais da cooperação federativa diante de migrações em massa.

A partir dessas abordagens, espera-se contribuir para o entendimento das responsabilidades compartilhadas entre União, Estados e Municípios, propondo um olhar aprofundado sobre como o federalismo cooperativo pode servir, efetivamente, para a construção de soluções inclusivas e justas em tempos de crise migratória.

A ESTRUTURA DO FEDERALISMO COOPERATIVO BRASILEIRO

Inicialmente, será examinada a estrutura do federalismo e a forma como ocorre a distribuição de competências no contexto brasileiro. Este exame partirá do conceito de federalismo como uma organização política na qual as responsabilidades governamentais são distribuídas entre suas entidades constituintes ou níveis federais, cada uma delas possuindo tarefas que devem ser geridas de forma independente (Camargo; Hermany, 2020, p. 59-60).

O conceito de federalismo ideal se concentra na capacidade das unidades governamentais de concordarem com um conjunto de normas, permitindo a existência de um governo nacional que represente níveis menores, cada um com autoridade independente (Camargo; Hermany, 2020, p. 59-60). Essa ideia de organização fica mais clara ao rememorar-se que o modelo surgiu nos Estados Unidos no final do século XVIII, como solução para unificar as 13 colônias inglesas em um estado nacional (Dallari, 1986, p. 7).

Em suma, o federalismo é um princípio político essencial que busca unificar políticas diversas sob regras comuns, promovendo cooperação e eficácia entre as entidades (Camargo; Hermany, 2020, p. 59-60). Para que essa organização seja concretizada, um estado federal deve ter certas características essenciais, a saber: uma constituição como base jurídica, o nascimento de um novo Estado, proibição de secessão, soberania da União e autonomia dos Estados-membros, competências próprias e exclusivas, autonomia financeira da União e dos Estados, desconcentração do poder político e o nascimento de uma nova cidadania (Dallari, 1986, 15-24).

A influência da Lei Básica Alemã também moldou o federalismo do Brasil, transformando-o de um modelo competitivo para um cooperativo, com foco em responsabilidades compartilhadas e não apenas na alocação de recursos. A esse respeito, explicam Camargo e Hermany:

CC BY NC SA

> A federação americana permanece com suas características competitivas até hoje e foi influenciadora de várias outras que surgiram posteriormente, inclusive a alemã. Contudo, o modelo alemão é reconhecido pela sua cooperação enraizada na Lei Fundamental. Surgida em 1949 após a Segunda Guerra Mundial, sofre reformas em sua estrutura até o presente, visando garantir esse aspecto cooperativo. O federalismo monárquico do II Reich foi instituído pela Constituição de 1871, onde desde a Idade Média ela detinha contato com mecanismos confederativos, sempre contando com as mais de duas mil unidades autônomas (Camargo; Hermany, 2021, p. 120).

Assim, o federalismo cooperativo brasileiro é caracterizado por um sistema que enfatiza o compartilhamento de deveres e obrigações entre os governos federal, estaduais e municipais. Essa abordagem visa alcançar uma alocação equilibrada de recursos e responsabilidades, fomentando a colaboração intergovernamental, estabelecendo uma estrutura mais cooperativa e incentivando esforços conjuntos para lidar com as disparidades regionais e o crescimento cultural. (Camargo; Hermany, 2021, p. 125).

A análise do modelo adotado pela CRFB de 1988 revela que ele buscou distribuir competências entre os diferentes poderes e esferas da federação. Essas competências foram doutrinariamente classificadas como privativas, exclusivas, comuns, concorrentes, delegadas, plenas, suplementares e residuais, o que justifica análise e reflexão (Tavares; Bitencourt, 2022, p. 176-179).

As competências exclusivas são geralmente administrativas e atribuídas a um único ente. Dentre essas, destaca-se a competência da União, prevista no artigo 21 da CRFB, para elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e desenvolvimento econômico e social (art. 21, IX). Competências exclusivas também aparecem nos artigos 49, 51 e 52, e mais pontualmente nos artigos 25, §2º, e 30, incisos I, III a IX, para estados e municípios, respectivamente (Tavares; Bitencourt, 2022, p. 176-179).

As competências privativas são legislativas e atribuídas a um ente, mas podem ser delegadas a outro em questões pontuais, conforme o artigo 22 da CRFB, que atribui essas competências à União, permitindo delegação aos estados por lei complementar (art. 22, parágrafo único). A competência concorrente, prevista no artigo 24 da CRFB, é compartilhada entre União, Estados e Distrito Federal, permitindo que legislem sobre as matérias listadas. A União deve criar normas gerais, mas a falta de definição clara entre "normas gerais" e "normas específicas ou suplementares" frequentemente requer interpretação do Supremo Tribunal Federal (Tavares; Bitencourt, 2022, p. 176-179).

Por derradeiro, a competência comum é administrativa, atribuída aos entes políticos e prevista no artigo 23 da CRFB, responsabilizando a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios pela execução de várias atividades. Nesse sentido, explica Mohn (2010):

> A competência material comum aos níveis da federação enseja uma corresponsabilidade entre elas, de modo que atuem de forma cooperada para a consecução desses encargos atribuídos ao poder público. Se, por um lado, a competência comum admite a capacidade de ação de todos os níveis federativos nos domínios contemplados, de outro, exige a participação deles no desempenho conjunto das competências (Mohn, 2010, p.232).

Assim, o federalismo combina autonomia e interdependência. A autonomia é essencial para a unidade entre regiões diversas, reconhecendo essas diferenças para garantir estabilidade nacional, governança, legitimidade e, em alguns casos, evitar secessão. Outro ponto a ser considerado é que o federalismo brasileiro não se baseia na diversidade étnica, linguística ou religiosa, como ocorre em outros países, mas sim em aspectos físico-territoriais, demográficos, regionais, socioeconômicos e institucionais (Segatto; Abruccio, 2018, p. 1181).

Diante disso, Franzese (2010, p. 194) destaca a importância da negociação. É necessária uma interação entre as entidades federativas, fundamentada não na centralização ou descentralização, mas na negociação. Dessa maneira, as entidades individualmente utilizam os seus recursos para alcançar o melhor resultado, caracterizando a dinâmica federal pela natureza contínua da negociação (Franzese, 2010, p. 194-197).

Linck e Ianoni (2022, p. 289), por sua vez, destacam a necessidade de melhorar a coordenação entre os governos federal, estadual e municipal para aumentar a eficácia das políticas públicas. Os autores sugerem que, embora a Constituição de 1988 tenha estabelecido uma estrutura de federalismo cooperativo, desafios como a centralização fiscal e a guerra entre estados impedem a autonomia dos governos subnacionais e complicam a implementação de políticas, necessitando de regras mais claras e integração das políticas nacionais em todo o território.

Para além disso, o modelo brasileiro constitui uma arena inovadora de tomada de decisão tripartite que incorpora os municípios nas negociações federativas (Franzese, 2010, p. 194-197). Ao incluir os municípios em sua estrutura, o federalismo cooperativo brasileiro fortalece os entes locais para o cumprimento de suas tarefas, uma vez que têm maior proximidade com os cidadãos. A esse respeito, Camargo e Hermany destacam essa peculiaridade no federalismo cooperativo brasileiro:

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

> Como o federalismo brasileiro é trino, existem tensões entre todos os entes, em que cada um quer isolar algum parceiro e maximizar seus próprios resultados. Observando a debilidade da maioria dos municípios e estados, pode-se notar que essa tendência para a competição predatória não pode levar a nenhum lugar. O modelo cooperativo é um instrumento de neutralização das distorções do federalismo assimétrico, e nesse sentido mostra-se necessário também o fortalecimento dos entes locais ora detentores de diversas competências que, por vezes, não consegue realizá-las por absoluta impossibilidade orçamentária (Camargo; Hermany, 2020, p. 64)

Assim, apresentando uma receita financeira inferior aos demais entes, os municípios enfrentam maiores dificuldades para a prestação de serviços básicos aos cidadãos. Consequentemente, o federalismo municipalista cooperativo aperfeiçoado no Brasil poderia servir como um mecanismo para contornar essa situação, considerando que é caracterizado por uma abordagem colaborativa entre os entes, com o objetivo de lidar com as disparidades regionais e aprimorar a governança (Camargo; Hermany, 2020, p. 67).

Esse modelo, distinto do federalismo competitivo observado nos Estados Unidos, enfatiza o compartilhamento de responsabilidades e recursos para alcançar objetivos comuns, possibilitando a abordagem de políticas públicas mais complexas, como será analisado subsequentemente.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ACOLHIMENTO PARA MIGRANTES E REFUGIADOS VENEZUELANOS

A Venezuela enfrenta uma grave crise institucional e política, que tem resultado no impedimento do acesso dos cidadãos a produtos essenciais, incluindo alimentos. À medida que os efeitos econômicos e sociais dessa crise se intensificaram, o fluxo de cidadãos venezuelanos para o Brasil, iniciado em 2015, aumentou substancialmente (UNICEF, 2024).

Até hoje o número de indivíduos que cruzam fronteiras diariamente permanece alto. Diversos grupos étnicos e sociais escolhem o Brasil como refúgio, incluindo povos indígenas, crianças e adolescentes em busca de melhores condições de vida. A maioria entra pela fronteira norte, em Roraima, concentrando-se em Pacaraima e Boa Vista, capital do estado. Dados retirados do site da UNICEF indicam que no período entre janeiro e agosto de 2024, mais de 60.000 refugiados e migrantes entraram no Brasil por Pacaraima, representando uma média de 250 indivíduos por dia (UNICEF, 2024).

Como consequência, os serviços públicos no Estado de Roraima colapsaram, exigindo a criação de campos de refugiados e iniciativas de trabalho (Camargo; Hermany, 2020, p. 68-69). Esse é um problema que tende à perenidade para o Brasil, conforme se infere da pesquisa rea-

CC BY NC SA

lizada pela Agência da Organização das Nações Unidas para Migrações (OIM), segundo a qual "Quase a totalidade das pessoas entrevistadas (94%) expressou intenção de permanecer no Brasil e 6% informaram desejo de retornar à Venezuela ou ir para outros países nos próximos 12 meses" (OIM, 2024, p. 11).

A realidade é que uma proporção significativa de migrantes, em última análise, reside em municípios fronteiriços devido à sua proximidade geográfica com seu local de residência anterior e com seus familiares que continuam residindo na Venezuela. Consequentemente, isso leva ao seu assentamento no Estado de Roraima. Esse fenômeno surge do fato de que o novo local pode introduzir um paradigma cultural distinto para o migrante, que muitas vezes experimenta considerável frustração com as complexidades burocráticas associadas à formalização de seu status e à adaptação ao novo estilo de vida inerente a ser migrante (Camargo; Hermany, 2020, p. 69).

O "Informe sobre o mercado de trabalho formal para venezuelanos refugiados e migrantes no Brasil", elaborado pela ACNUR (Agência da ONU para Refugiados), compila dados sobre inclusão de migrantes venezuelanos, trazendo um panorama do engajamento dessas pessoas no mercado de trabalho:

> Desde abril de 2017, os dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), registraram um saldo de 160.415 venezuelanos empregados, para um total de 163.126 venezuelanos empregados no país (ACNUR, 2024).

Por meio da iniciativa conhecida como Operação Acolhida, o Brasil facilita ativamente a integração socioeconômica de indivíduos originários da Venezuela. Isso se dá principalmente por meio do Plano de Interiorização, que transfere voluntariamente venezuelanos do estado de Roraima para várias regiões do país, onde eles podem obter melhores perspectivas de integração social e econômica (ACNUR, 2024). A estratégia concebida para aliviar as pressões nas principais cidades que carecem de capacidades estruturais, financeiras e orçamentárias para acomodar todos os indivíduos e garantir a salvaguarda dos direitos sociais dos recém-chegados visa formular uma estrutura apropriada para a integração desses centros urbanos no contexto nacional (Camargo; Hermany, 2024, p. 69).

Além de servir como um mecanismo de recepção, abrange o estabelecimento de políticas públicas locais para assegurar os direitos dos migrantes. No entanto, os municípios brasileiros enfrentam recursos financeiros inadequados para defender estes direitos universalmente, necessitando da implementação do conceito de federalismo cooperativo municipal para promover a colaboração entre entidades maiores e menores, principalmente em questões financeiras e estruturais (Camargo; Hermany, 2024, p. 69).

Ao ingressar no Brasil, o nacional venezuelano, pode optar tanto pela autorização de residência, regulamentada pela Portaria nº Interministerial nº 9/2018 (Brasil, 2018), quanto pelo reconhecimento da condição de refugiado. Nesse sentido, a Lei nº 9.474/97, denominada Lei Brasileira de Refugiados (Brasil, 1997) reconhece os refugiados como indivíduos que fogem da perseguição, enquanto a Lei nº 13.445/2017, Lei de Migração (Brasil, 2017), trata dos migrantes econômicos e das pessoas afetadas por desastres ambientais, além de trazer a definição de "imigrante", "emigrante", "residente fronteiriço", "visitante" e "apátrida" e a regulação da entrada e a permanência de migrantes[1]. Essas definições/classificações são relevantes, uma vez que "os imigrantes ilícitos não podem ser incluídos em uma categoria, pois não cumprem com as obrigações de integração" (Camargo; Hermany, 2020).

Além de oferecer refúgio, o Brasil instituiu um caminho alternativo para indivíduos que buscam o status de refugiado, por meio da provisão de residência temporária, permitindo que os venezuelanos entrem e residam no país. O Comitê Nacional para Refugiados (CONARE) reconheceu, em 19 de junho de 2016, que a Venezuela enfrenta atualmente um cenário caracterizado por "violações graves e generalizadas dos direitos humanos", simplificando o processo de avaliação dos pedidos de asilo apresentados por venezuelanos no Brasil (ACNUR, 2024).

Não obstante o potencial substancial dos venezuelanos residentes no Brasil, juntamente com refugiados de várias nacionalidades, de melhorar a expansão econômica, promover o desenvolvimento e facilitar a diversificação da economia local, os migrantes frequentemente enfrentam barreiras no acesso a oportunidades educacionais e programas de proteção social, que são cruciais para sua integração duradoura e contribuições econômicas (ACNUR, 2024).

Os migrantes venezuelanos, assim como qualquer pessoa residente no Brasil, têm direito a vários direitos sociais previstos constitucionalmente (CRFB/88, art.6º), como a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados.

1 Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os direitos e os deveres do migrante e do visitante, regula a sua entrada e estada no País e estabelece princípios e diretrizes para as políticas públicas para o emigrante.
§ 1º Para os fins desta Lei, considera-se:
I - (VETADO);
II - imigrante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que trabalha ou reside e se estabelece temporária ou definitivamente no Brasil;
III - emigrante: brasileiro que se estabelece temporária ou definitivamente no exterior;
IV - residente fronteiriço: pessoa nacional de país limítrofe ou apátrida que conserva a sua residência habitual em município fronteiriço de país vizinho;
V - visitante: pessoa nacional de outro país ou apátrida que vem ao Brasil para estadas de curta duração, sem pretensão de se estabelecer temporária ou definitivamente no território nacional;
VI - apátrida: pessoa que não seja considerada como nacional por nenhum Estado, segundo a sua legislação, nos termos da Convenção sobre o Estatuto dos Apátridas, de 1954, promulgada pelo Decreto nº 4.246, de 22 de maio de 2002 , ou assim reconhecida pelo Estado brasileiro.

Chagas Bastos e Mageste (2018, p. 90) destacam o potencial da imigração ao longo da história, indicando que 40% das grandes empresas dos Estados Unidos listadas no ranking anual da Fortune 500 foram fundadas por imigrantes ou seus filhos – como Google, Apple, Colgate e IBM. Todavia, os mesmos autores ressalvam:

> Ainda que o histórico de assimilação e receptividade ao imigrante do país seja bom —em comparação a países europeus, por exemplo—, a política brasileira ainda vê o tema do imigrante (qualificado ou não) como problema de segurança nacional e tributa ao tradicional protecionismo econômico. A mentalidade brasileira, impressa nas políticas de imigração até as décadas de 1950 e 1960, ainda carregava o entendimento do estrangeiro como força de trabalho de baixo custo para substituir a mão-de-obra escrava ou mesmo de forma a suprir as lacunas impostas pelos baixos níveis educacionais da população brasileira (Chagas; Mageste, 2018, p.91).

Diante disso, é necessária a incorporação dos migrantes às estruturas de políticas públicas, garantindo seu acesso aos direitos sociais consagrados na Constituição Federal para todos os membros da sociedade. O Estado é obrigado a melhorar a acessibilidade a esses direitos e iniciativas sociais para as famílias de indivíduos que buscam asilo, que atendem principalmente às populações marginalizadas, com o objetivo de promover sua autonomia econômica, ao mesmo tempo em que lhes fornece os recursos sociais e financeiros essenciais para o estabelecimento de uma nova vida.

ODS 1 DA AGENDA 2030 E O FEDERALISMO COOPERATIVO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

Desde o início de suas atividades em 1945, a Organização das Nações Unidas estabeleceu a erradicação da pobreza como um objetivo central. Nessa época, a pobreza era vista como um obstáculo ao desenvolvimento humano e uma violação dos direitos humanos que, ao longo dos anos, evoluiu de uma visão unidimensional, centrada na renda, para uma perspectiva multidimensional compreendida como a privação de capacidades básicas e oportunidades (Negri *et al.*, 2018).

Em 2015, foi lançada pela ONU a Agenda 2030. Com 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e 169 metas, ela representa um marco importante nessa trajetória, ao propor um modelo de desenvolvimento sustentável que busca erradicar a pobreza em todas as suas formas e dimensões. A indivisibilidade dos direitos humanos fundamenta essa abordagem ao permitir que cada país adapte os ODS às suas realidades nacionais e que se alinhem com seus próprios planos de desenvolvimento. Dessa forma, os ODS visam concretizar essa

indivisibilidade, estabelecendo metas e prazos para alcançar os direitos econômicos, sociais e culturais (Negri *et al.*, 2018).

Nesse mesmo ano, após um longo processo de discussão e negociação internacional, outro compromisso assinado por diversos países, incluindo o Brasil, foi a Declaração de Incheon. Aprovada pelo Fórum Mundial de Educação, esse documento estabeleceu uma nova visão para a educação, com foco na qualidade, inclusão e equidade. A Unesco, em parceria com outras agências da ONU, liderou a elaboração desse plano ambicioso, que quantificou e detalhou o papel central da educação na erradicação da pobreza, baseado em acordos anteriores como o dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) (Cossetin; Domiciano; Figueiredo, 2020).

Ainda nesse contexto, a realização da Terceira Conferência Internacional sobre o Financiamento para o Desenvolvimento em Adis Abeba serviu como prelúdio à adoção oficial da Agenda 2030 ao incentivar a harmonização das políticas econômicas, sociais e ambientais com os objetivos de desenvolvimento sustentável. Enquanto o G77 defendia a manutenção de um mecanismo de financiamento para o desenvolvimento (FfD), os países desenvolvidos buscavam uma abordagem mais integrada e menos diferenciada. A resistência ao reconhecimento de responsabilidades diferenciadas entre países ricos e pobres somente se intensificou após o avanço conceitual pós-2015, que tendeu a minimizar as diferenças entre os países (Lopes, 2022).

Toda essa trajetória histórica que culminou na Agenda 2030 demonstra a crescente compreensão da complexidade dos desafios globais e a necessidade de cooperação internacional, especialmente para os países em desenvolvimento, além do fortalecimento das instituições nacionais e a mobilização de recursos financeiros adequados. Nesse sentido, o ODS 1, que visa erradicar a pobreza, encontra-se no cerne dessa agenda, interligada a todos os demais objetivos.

A concretização de tais metas globais, no entanto, depende intrinsecamente das estruturas jurídicas e políticas internas dos Estados. No contexto brasileiro, isso se manifesta na Constituição de 1988, que consagra um modelo de federalismo cooperativo. Este sistema, que enfatiza o compartilhamento de deveres e obrigações entre os governos federal, estaduais e municipais, atua como um pilar fundamental para a efetivação dos mandamentos constitucionais (Jordy, 2006).

Em particular, os objetivos fundamentais da República, dispostos no art. 3º da Constituição Federal de 1988, exigem intrinsecamente essa cooperação. A busca por construir uma sociedade livre, justa e solidária, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais não pode ser alcançada por um único ente federativo de forma isolada. Pelo contrário, demandam a ação coordenada e a integração voluntária dos diferentes níveis

de governo na formulação e execução de políticas públicas, consolidando o caráter promocional e responsivo do direito constitucional brasileiro.

A essência interpretativa do art. 3º, inciso III, por sua vez, fornece a base para a criação e execução de políticas públicas que visam à erradicação da pobreza e à conciliação das desigualdades sociais e regionais. Nessa perspectiva, a política social surge como a ideologia explícita incorporada ao artigo. Portanto, as ações legislativas e executivas do Estado, abrangendo suas políticas públicas, são obrigadas a se alinhar a esse imperativo ideológico adotado (Costa; Cassini, 2014).

Consequentemente, a participação substancial dos entes federativos na redução das desigualdades socioeconômicas torna-se intrinsecamente ligada aos avanços no desenvolvimento social e à elevação dos padrões de vida. A subsidiariedade, nesse contexto, se traduz na implementação efetiva dos direitos fundamentais, na medida em que a descentralização de competências atua como um incentivo à autonomia individual, à inovação, à proatividade e à vitalidade plural das legalidades (Carpanez; Martins, 2019).

Apesar do ideal de cooperação, o federalismo brasileiro apresenta uma peculiaridade que impacta diretamente a dinâmica interfederativa: a considerável concentração de poder na União. Como apontam Banzatto e Monte (2017), apesar da ostensiva adoção de um modelo descentralizado na Constituição Federal, a considerável amplitude de atribuições exclusivas e privadas conferidas à União, conforme delineadas nos artigos 21 e 22, respectivamente, restringe significativamente os poderes residuais alocados aos estados, limitando assim o escopo prático do federalismo cooperativo:

> Nossa Carta Magna também estabelece o princípio da subsidiariedade em seu art. 25. Apesar de a análise deste artigo indicar, a princípio, um alto grau de descentralização por parte do federalismo brasileiro, as competências exclusivas (art. 21) e privativas (art. 22) da União são tantas que o poder residual dos estados torna-se bastante limitado. (Banzatto; Monte, 2017, p. 317).

Há, portanto, um desafio em harmonizar a autonomia federativa com a necessidade de coesão nacional, especialmente em um país de dimensões continentais e desigualdades regionais significativas. Não obstante, a realização do paradigma federativo cooperativo exige uma adesão irrestrita aos objetivos fundamentais do Estado federal, implicando que as políticas públicas e o arcabouço normativo estejam intrinsecamente orientados para essas finalidades (Carpanez; Martins, 2019).

A complexidade dessa tarefa é, em parte, evidenciada pela maneira como a Constituição Federal de 1988 aborda a questão das desigualdades, utilizando diferentes perspectivas e nuances terminológicas. De forma análoga ao art. 3º, o art. 170, inciso VII, da Constituição Federal

estabelece o princípio da redução das desigualdades regionais e sociais. Todavia, sua incidência é particularmente delineada para a esfera da atividade econômica, orientando a atuação normativa e regulatória do Estado nesse domínio (Costa; Cassini, 2014).

Isso significa que essa premissa de cooperação se estende à ordem econômica, pois muito embora a incidência do art. 170 esteja mais delineada para a esfera econômica, o referido dispositivo constitucional complementa os objetivos gerais do art. 3º. Costa e Cassini (2014) ainda profundam essa análise ao detalhar a distinção entre os objetivos constitucionais, explicando que:

> Enquanto no art. 3º o termo utilizado é redução, no art. 170 o termo utilizado é a erradicação das desigualdades. Reduzir e erradicar tem sentidos diferentes, e por isso, procuramos interpretar conforme o conjunto de normas a qual está inserido. Enquanto o art. 3º trata dos objetivos da República, o art. 170 está relacionado à ordem econômica, logo, as diferenças de que trata se referem às econômicas (as sociais ali previstas estão relacionadas às causas econômicas) que condiz com o que está prescrito no art. 3º, ao prever a erradicação da pobreza (que também é uma causa econômica). Reduzir as desigualdades regionais e sociais previsto como objetivo da República traz um sentido abrangente, em que as desigualdades podem seguir tanto linhas econômicas quanto cultural, ambiental, social etc (Costa; Cassini, 2014, p. 14-15)

Essa modalidade de federalismo também está intrinsecamente ligada aos artigos 23 e 24 do texto constitucional, que conferem à União, Estados, Distrito Federal e Municípios as responsabilidades específicas que cada ente federativo possui. O art. 23[2], por exemplo, define as competências comuns que demandam ação conjunta da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como "combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização" (inciso X). Tal disposição, juntamente com o parágrafo único que prevê normas para a cooperação, sublinha a indispensabilidade da atuação interfederativa. O art. 24[3], por sua vez, ao estabelecer competências concorrentes, reforça a dinâmica cooperativa. Nele, a União define normas ge-

2 Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: […]
X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

3 Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre: [...]
§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)
§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)
§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades. (Vide Lei nº 13.874, de 2019)

rais (§1º), e os demais entes legislam de forma suplementar (§2º), demonstrando a necessidade de harmonização e complementariedade legislativa inerente ao modelo cooperativo.

Diante desse panorama, é de se convir que a erradicação da pobreza, como primeiro objetivo da Agenda 2030, encontra forte alinhamento com a Constituição Federal, pois ao estabelecer os objetivos fundamentais da República e promover a cooperação entre os entes federativos, ela também reconhece a importância de reduzir as desigualdades sociais e regionais. Nesse contexto, o federalismo cooperativo representa o ápice desse esforço, emergindo como um mecanismo fundamental para a implementação de políticas públicas que visem à melhoria das condições de vida da população em todo o território nacional, especialmente daqueles em situação de vulnerabilidade.

SOB A ÓTICA DO STF: RORAIMA X UNIÃO E O FEDERALISMO COOPERATIVO

O Estado de Roraima sofreu um grande impacto em seus serviços públicos, como saúde, educação e segurança, devido ao intenso fluxo migratório de venezuelanos. Diante desse cenário, o Estado ajuizou a Ação Cível Originária nº 3121 - RR (0069076-95.2018.1.00.0000) em face da União, alegando que os custos para atender a essa população estavam gerando uma série de problemas, como, por exemplo, a sobrecarga dos serviços públicos. Em vista disso, pugnou pela transferência de recursos federais adicionais para custear os serviços prestados aos imigrantes, além de medidas para controlar o fluxo migratório, como o fechamento temporário da fronteira ou a limitação do ingresso de imigrantes no país.

A União, por sua vez, argumentou que já estava tomando diversas medidas para lidar com a situação, incluindo o repasse de recursos financeiros para atendimento aos imigrantes. Além disso, afirmou estar implementando diversas políticas públicas para lidar com a crise migratória, como a "Operação Acolhida" referente à instalação de abrigos, a oferta de serviços de saúde e a organização de operações de controle na fronteira. Ao mesmo tempo, suscitou que a definição de políticas públicas, de alocação de recursos e a decisão de fechar a fronteira e até mesmo a limitação do ingresso de imigrantes são atribuições do Poder Executivo e não do Judiciário.

O Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, baseado no artigo 102, I, f, da Constituição Federal, deter de competência originária para julgar a ação, tratando o caso como típico conflito de interesses entre a União e Estado da Federação, com potencial de desequilibrar as relações federativas. Ainda, homologou parcialmente o acordo realizado entre as partes, para dar continuidade à "Operação Acolhida", bem como julgou parcialmente procedente a ação do Estado de Roraima, determinando que a União transferisse recursos adicionais para o Estado,

correspondentes à metade dos gastos com a assistência aos imigrantes. Por fim, considerou que o fechamento da fronteira violaria o princípio da dignidade da pessoa humana e os tratados internacionais de direitos humanos.

A partir dessa decisão, a análise do Supremo Tribunal Federal (STF) concernente à responsabilidade federativa e às providências cabíveis circunscreve-se, essencialmente, a duas temáticas preponderantes: o fechamento da fronteira e a transferência de verbas da União para o Estado de Roraima.

A demanda pelo fechamento da fronteira entre o Brasil e a Venezuela, por parte do estado de Roraima, emergiu em resposta ao exponencial incremento do fluxo migratório, predominantemente de cidadãos venezuelanos. A argumentação central do governo roraimense fundamentava-se na potencial desestabilização da saúde pública estadual, já fragilizada, pela entrada desregulada de migrantes. Adicionalmente, invocava-se a iminência de um recrudescimento da instabilidade social e das preocupações securitárias, decorrentes da pressão demográfica sobre os recursos e a ordem pública.

A oposição substancial ao fechamento de fronteiras, articulada pela União, pelo DPU e pelos *amici curiae* (Conectas Direitos Humanos, IMDH, CDHIC), baseou-se na incompatibilidade de tal medida com as obrigações internacionais do Brasil em direitos humanos. Especificamente, citou-se a violação de dispositivos da Convenção sobre Refugiados de 1951 e seu Protocolo de 1967, bem como da Lei de Migração brasileira (Lei nº 13.445/2017). A ressalva decorria da alegação de que o fechamento fronteiriço resultaria na agudização da crise humanitária, marginalizando indivíduos em situação de extrema vulnerabilidade – mulheres, crianças e idosos – e privando-os de acesso a mecanismos de asilo e serviços básicos.

Em sua deliberação sobre a questão migratória na fronteira com a Venezuela, o STF indeferiu o pedido de Roraima para o fechamento ou limitação do ingresso de venezuelanos. O acórdão ainda destaca a imperatividade de que as soluções para cenários de crise estejam alinhadas com os padrões constitucionais e internacionais que asseguram a prevalência dos direitos humanos fundamentais, conforme estatuído nos art. 4º, II e IX, e 5º, LIV, da Constituição Federal, no art. 45, parágrafo único, da Lei nº 13.445/2017, e no art. XVIII do Acordo sobre Cooperação Sanitária Fronteiriça entre os governos do Brasil e da Venezuela.

Superada a questão do fechamento da fronteira, a análise da Corte se voltou, de outro lado, para a questão da transferência de recursos da União para Roraima, cuja justificativa é embasada na necessidade de internalização dos custos associados à política migratória e de fronteiras do Brasil. A argumentação para o incremento dos repasses federais a Roraima residiu na compreensão de que a gestão de fluxos migratórios transnacionais configurava uma questão de segurança nacional e política externa, competências precípuas da União. Portanto, a União tinha o dever constitucional de fornecer apoio financeiro e logístico substancial para mitigar os impactos sobre o estado de Roraima.

Adicionalmente, as necessidades de alocação de recursos eram prementes em áreas como saúde, educação, assistência social e segurança. Assim, apesar da implementação de programas de apoio pela União, como a Operação Acolhida, a percepção de Roraima e de outros atores relevantes foi de que tais medidas eram insuficientes para suprir a demanda exponencial e cobrir os custos reais arcados pelo estado.

O acórdão, portanto, reconhecendo a urgência e a natureza federal da crise migratória, em geral, deferiu parcialmente o pedido de Roraima por recursos adicionais da União para custear as despesas decorrentes do fluxo migratório. Essa decisão, inclusive, encontrou forte embasamento na afirmação da Ministra Rosa Weber, de que a União não pode permitir que um único estado suporte desproporcionalmente as repercussões financeiras de um evento migratório "massivo" apenas com base em sua localização geográfica:

> Partindo dessas premissas, especialmente da excepcionalidade e magnitude do evento, não há como exigir, dentro da lógica do razoável e do proporcional, que um Estado federado, apenas por se localizar na fronteira, tenha computado em seu limitado orçamento o risco de um evento migratório massivo (Brasil, 2020, p. 19).

Consequentemente, a invocação da razoabilidade fundamenta a afirmação de que não é legítimo nem sustentável prever que uma entidade subnacional como Roraima operasse sob severas limitações orçamentárias e simultaneamente enfrentasse uma contingência internacional imprevisível e excepcional com a obrigação de arcar com a totalidade das despesas associadas a esse evento.

A Ministra Rosa Weber, em seu voto, corrobora ainda a impossibilidade de se exigir um nível de detalhamento probatório exaustivo, ao salientar a inviabilidade de que o demandante identifique pormenorizadamente cada cidadão venezuelano beneficiado pelos serviços nas áreas de saúde, segurança pública e educação:

> Sobre tal ponto, não vejo como exigir maiores detalhes como, por exemplo, que o autor demonstre, por identificação pessoal de cada um dos cidadãos venezuelanos, os que atendeu nas áreas de saúde, segurança pública e educação. Às vezes, tal custo é diluído e de prova complexa (Brasil, 2020, p. 7).

Prosseguindo com a sua análise, a referida Corte validou a ocorrência de gastos públicos excedentes e documentados no Estado de Roraima, especificamente nos setores de saúde, educação, segurança pública e assistência social, considerando o fenômeno migratório como um evento de força maior, imprevisível em sua escala e de natureza singular, cuja repercussão desproporcional sobre Roraima é uma consequência direta de sua posição geopolítica estratégica, que atua como principal porta de entrada para imigrantes no Brasil.

Assim, esclareceu que o ônus financeiro extraordinário não decorreu de qualquer negligência ou ato pelo qual o Estado de Roraima pudesse ser responsabilizado. Em vez disso, foi um resultado necessário da abertura da fronteira pelo Estado brasileiro, realizada em cumprimento aos compromissos assumidos em tratados internacionais relativos ao fluxo de refugiados venezuelanos, como o Protocolo de 1967 sobre Refugiados, a Convenção da OUA e a Declaração de Cartagena, que criam um dever legal e humanitário inderrogável de acolhimento que se aplica integralmente ao Estado brasileiro.

Ainda sob o mesmo enfoque, a deliberação judicial em pauta ressalta a interdependência intrínseca que caracteriza o federalismo brasileiro, concebendo-o como um sistema de cooperação obrigatória no que tange às matérias do art. 23 da Constituição Federal.

> O federalismo brasileiro é de base cooperativa, o que encontra fundamento constitucional. - nas matérias de que trata o art. 23 o cooperativismo é obrigatório, e não facultativo; - o princípio da solidariedade é constitucional e se aplica nas relações entre os entes federados (Brasil, 2020, p. 23).

Nessa perspectiva, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que a lacuna normativa referente à definição do grau de envolvimento de cada esfera federativa em assuntos de competência comum, no âmbito do federalismo cooperativo, especialmente ante a ausência de regulamentação do parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, não pode redundar em uma carga desproporcional imposta ao Estado de Roraima. Adicionalmente, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657/42), notadamente em seus artigos 4º, 21, parágrafo único, 23 e 26, § 1º, I, serviu como substrato hermenêutico para a extração de vetores axiológicos fundamentados nos princípios da proporcionalidade e da equidade, balizando uma solução equânime para a lide em questão.

Em paralelo, o princípio da solidariedade, de estatura constitucional, permeia as relações entre as entidades federativas, demandando uma colaboração e apoio mútuo em cenários de contingência. A análise da Corte considerou, ademais, a assimetria territorial e de capacidade fiscal de Roraima em relação a outras unidades da federação e, particularmente, à União, cujo arcabouço institucional e financeiro viabiliza mecanismos de mitigação de crises estaduais.

Um dos pilares da decisão reside na afirmação da Ministra de que a cooperação federativa se configura como um ato de natureza vinculada, o que implica uma responsabilidade inalienável por parte das entidades federativas em relação às suas atribuições. Em suas palavras, a Ministra Rosa Weber reforça:

> Partilho destas compreensões para concluir que, de fato, expressada no texto constitucional a partilha material de competências entre União e Estados, a cooperação é ato vinculado, de forma que nenhum destes entes pode se

> eximir de cumprir suas obrigações na medida de suas possibilidades (Brasil, 2020, p. 42-43).

A Corte optou pela repartição de custos adicionais advindos da assistência a imigrantes venezuelanos, imputando à União e ao Estado de Roraima a responsabilidade por metade dos encargos adicionais incorridos na provisão de serviços públicos. Assim, a procedência parcial da demanda culminou na determinação de transferência de recursos pela União, em montante correspondente à metade do valor vindicado, passível de apuração em fase de liquidação de sentença, com base em elementos probatórios acostados aos autos, ou mediante compensação de débitos.

Em relação aos desdobramentos do julgamento e à luz das premissas do federalismo, observa-se que o julgamento em questão corrobora o conceito central do federalismo, conforme proposto por Camargo e Hermany (2020, p. 59-60), ao destacar a capacidade inerente das unidades governamentais de definir coletivamente marcos regulatórios que facilitem uma estrutura de governança nacional. Essa estrutura, por sua vez, incorpora e representa efetivamente níveis subordinados, cada um dotado de esferas autônomas de autoridade.

Tal construção teórica revela-se indispensável para um exame rigoroso da decisão do STF sobre os desafios migratórios em Roraima, na qual foi necessária a atuação sincronizada de atores federais, estaduais e municipais. Esse pronunciamento judicial indica uma notável progressão no enfrentamento da urgência humanitária e, simultaneamente, exemplifica o amadurecimento do federalismo cooperativo no contexto nacional.

Inclusive, a relevância estratégica da negociação e da coordenação no contexto federativo é inegável para a obtenção de resultados superiores, pois conforme destaca Franzese (2010, p. 194), a interdependência entre as entidades federativas exige um processo contínuo de negociação para a maximização dos benefícios, sendo esta uma característica fundante da estrutura federal. Nessa mesma linha, Linck e Ianoni (2022, p. 289) corroboram essa assertiva, enfatizando a relevância de catalisar a coordenação entre os poderes executivos em nível federal, estadual e municipal com vistas à maximização da efetividade das políticas públicas.

Nesse mesmo contexto de crise migratória, a "Operação Acolhida" e o Plano de Interiorização, que transferem venezuelanos de Roraima para outras regiões, exemplificam essa cooperação, aliviando a pressão sobre municípios fronteiriços que carecem de recursos estruturais e financeiros (Camargo; Hermany, 2024, p. 69). No entanto, Banzatto e Monte (2017, p. 317) ressaltam que, apesar da retórica constitucional de descentralização, persiste uma centralidade de poder na União, impactando a autonomia dos estados. A despeito desses avanços, a persistência de desafios na conciliação entre a autonomia federativa e a coesão nacional torna ainda mais evidente a complexidade da crise migratória venezuelana em Roraima.

CC BY NC SA

A crise migratória venezuelana em Roraima, portanto, expôs a complexidade da globalização e a urgência de uma resposta coordenada e solidária entre os entes federativos. Em vista disso, a decisão do STF, ao determinar a atuação conjunta de União, estados e municípios, demonstra um avanço significativo na busca por soluções para essa crise humanitária, já que ao reconhecer a dimensão nacional do problema e a necessidade de uma resposta integrada, há também um reconhecimento do fortalecimento do federalismo cooperativo e da importância do diálogo e da cooperação entre os diferentes níveis de governo.

Contudo, apesar do avanço demonstrado pela decisão do STF, a realidade da prática federativa ainda aponta para deficiências na plena implementação do federalismo cooperativo, especialmente no que tange à responsabilidade dos estados pela assistência a refugiados, já que estados como Roraima, que recebem um grande fluxo de refugiados, acabam arcando com uma carga desproporcional dos custos da assistência a esses indivíduos, enquanto a União e outros estados não contribuem de forma equitativa com a crise migratória.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa teve como objetivo analisar a contribuição do federalismo cooperativo brasileiro para a implementação do ODS 1 da Agenda 2030, no contexto da crise migratória venezuelana em Boa Vista. A hipótese de que a União deve assumir um papel mais ativo na assistência aos estados que recebem um grande fluxo migratório foi corroborada pelos resultados da pesquisa, dentre os quais se evidencia que, a despeito dos desafios, a crise migratória venezuelana representou a oportunidade de fortalecer o federalismo cooperativo brasileiro e de demonstrar a capacidade do país de responder de forma articulada e solidária à implementação efetiva do ODS 1.

Exigiu-se não apenas a análise de normas e de políticas inclusivas e de alocação de recursos de forma conjunta, mas, sobretudo, a adoção de medidas concretas e coordenadas entre os entes federativos, em observância às competências estabelecidas pela Constituição Federal de 1988. Nesse segundo momento, foi possível entender como o governo brasileiro, por meio de iniciativas como a Operação Acolhida, gerenciou a situação dos migrantes, com o fornecimento de abrigos e serviços de apoio. Todavia, constatou-se também a necessidade de políticas mais abrangentes, que busquem corrigir a insuficiência dos serviços de saúde e as barreiras linguísticas, uma vez que o problema apresenta tendência à perenidade.

No tópico subsequente, o federalismo cooperativo é identificado como um mecanismo crucial para a implementação da Agenda 2030 em âmbito nacional, permitindo a adaptação de políticas públicas às realidades locais e a mobilização de recursos. Além disso, a Constituição Federal demonstra, a partir de seus dispositivos, a necessidade da cooperação entre os

CC BY NC SA

diferentes níveis de governo, e o ODS 1, que visa erradicar a pobreza, está intrinsecamente ligado a todos os demais objetivos da Agenda 2030, o que reforça a sua importância como objetivo central.

Reafirmando, por fim, os fundamentos trazidos ao longo dessa pesquisa, a crise migratória venezuelana, ao expor as fragilidades e as potencialidades do federalismo cooperativo brasileiro por meio da decisão do STF na ACO 3.121/RR, sinaliza um novo momento para a gestão das migrações no Brasil, evidenciando a dimensão nacional do problema e o papel do Supremo Tribunal Federal em dirimir o conflito entre os entes federativos e garantir o cumprimento da Constituição Federal. Diante desse contexto, a questão da migração venezuelana para o Brasil configura-se como um desafio que exige uma resposta abrangente e humanitária. A forma como o país lidará com essa crise será determinante para avaliar a magnitude de seus impactos sobre a sociedade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. Informe sobre o mercado de trabalho formal para venezuelanos refugiados e migrantes no Brasil. 3º Trimestre de 2024. Disponível em https://www.acnur.org/br/sites/br/files/2025-01/202409-informe-mercado-trabalho-formal-venezuelanos-brasil.pdf. Acesso em 14 jan.2025.

BANZATTO, Arthur Pinheiro de Azevedo; MONTE, Deborah Silva do. O Federalismo e a normatização da atuação internacional das unidades federadas: uma análise comparativa entre Argentina e Brasil. Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD, v. 6, n. 12, p. 303–336, 2017. DOI: 10.30612/rmufgd.v6i12.6732.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.html. Acesso em: 14 jan. 2025.

BRASIL. Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017. Institui a Lei de Migração. Brasília. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13445.htm. Acesso em 15 jan.2025.

BRASIL. Lei nº 9.474, de 22 de julho de 1997. Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951 e determina outras providências. Brasília. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9474.htm. Acesso em 15 jan.2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação Cível Originária nº 3121 RR 0069076-95.2018.1.00.0000. Fluxo migratório massivo de refugiados da Venezuela. Conflito federativo. Pretensão de reforço nas medidas administrativas nas áreas de controle policial, saúde e vigilância sanitária na fronteira. Acordo realizado e homologado. Pedido de fechamento da fronteira ou limitação de ingresso dos venezuelanos. Indeferimento. Pedido incidental da união para suspensão de decreto estadual restritivo aos imigrantes. Superveniente revogação. Prejudicado. Pedido de condenação da união a aportar recursos adicionais para suprir custos do estado com serviços públicos aos imigrantes. Política migratória. Competência da união. Ônus desproporcional do Estado de Roraima decorrente do aumento populacional para prestação dos serviços públicos. Federalismo cooperativo. Cooperação obrigatória. Solidariedade. Arbitramento proporcional em metade da quantia vindicada. Ação julgada parcialmente procedente. Autor: Estado de Roraima. Relatora: Ministra Rosa Weber. Data de Julgamento: 13/10/2020, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 27/10/2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754212138. Acesso em: 13 jan. 2025.

BRASIL. Portaria Interministerial nº 9, de 14 de março de 2018. Dispõe sobre a concessão de autorização de residência ao imigrante que esteja em território brasileiro e seja nacional de país fronteiriço, onde não esteja em vigor o Acordo de Residência para Nacionais dos Estados Partes do MERCOSUL e países associados, a fim de atender a interesses da política migratória nacional. Brasília. Disponível em https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA%20INTERMINISTERIAL%20N%C2%BA%209,%20DE%2014%20DE%20MAR%C3%87O%20DE%202018.pdf. Acesso em 19 mai.2025.

BITENCOURT, Caroline Müller; TAVARES, André Afonso. Avaliação de políticas públicas no contexto do federalismo cooperativo brasileiro. *A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, v. 22, n. 90, p. 171–205, 2022. DOI: 10.21056/aec.v22i90.1736.

CAMARGO, Daniela Arguilar; HERMANY, Ricardo. Os Desafios do Federalismo Municipalista Frente a Crise Migratória Venezuelana: A Cooperação Interfederativa em Políticas Públicas de Acolhimento. *Revista Jurídica Cesumar - Mestrado*, v. 20, n. 1, p. 57–74, 2020. DOI: 10.17765/2176-9184.2020v20n1p57-74.

CARPANEZ, Natã Ferraz; MARTINS, Gustavo Rocha. *De Jure: Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais*, Belo Horizonte, v. 18, n. 32, p. 161-186, jan./jun. 2019. Disponível em: https://bdjur.stj.jus.br/items/0084f5b1-a86b-4047-8465-5c131cc56866. Acesso em: 10 dez. 2024

CHAGAS BASTOS, Fabrício. H.; MAGESTE, Leticia. Migração internacional qualificada e política migratória no Brasil (2000-2017). *Conjuntura Austral***,** v. 9, n. 48, p. 72–97, 2018. DOI: 10.22456/2178-8839.85983.

COSSETIN, Márcia; DOMICIANO, Cassia Alessandra; FIGUEIREDO, Ireni Marilene Zago. A Unesco e a Declaração de Incheon: o protagonismo do setor privado na agenda mundial para educação 2030. *Revista Educere Et Educare*, vol. 15, n. 37, out/dez. 2020.

COSTA, Otília Maria dos Santos; CASSINI, Simone Alves. *Federalismo, desigualdades sociais e regionais na educação do Brasil*. In: JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP, 8., 2014, La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Disponível em: https://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/51571. Acesso em: 30 mai. 2025.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O Estado Federal.* São Paulo: Ática, 1986. ISBN 8508014953.

FRANZESE, Cibele. *Federalismo cooperativo no Brasil: da Constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas*. 2010. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo) Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2010. Disponível em https://repositorio.fgv.br/server/api/core/bitstreams/c1f9a155-9c73-4e30-83ef--2b274a54ea48/content. Acesso em: 12 jan.2025.

JORDY, Fabio Semeraro. *Federalismo cooperativo e sistema constitucional tributário*. 2006. 128 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2006. Disponível em: https://tede2.pucsp.br/handle/handle/7178/. Acesso em: 31 mai. 2025.

LINCK, Lorena Carvalho; IANONI, Marcus. O federalismo cooperativo no Brasil e o sistema multinível de gestão ambiental. *Desenvolvimento e meio ambiente*. Vol. 60, p. 271-292, jul./dez. 2022. DOI: 10.5380/dma.v60i0.78983 e-ISSN 2176-9109.

OIM. Agência da ONU para as Migrações (OIM). *DTM Monitoramento do fluxo da população venezuelana*. 2024. Disponível em: https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1496/files/documents/2024-04/dtm-roraima-8-rodada_2023.pdf. Acesso em: 14 jan. 2025.

LOPES, Lucas Pavan. As negociações sobre financiamento para o desenvolvimento nas Nações Unidas: histórico, interesses e perspectivas para a atuação brasileira. *Revista Tempo do Mundo*, n. 29, p. 29-56, 14 dez. 2022. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/383/338. Acesso em: 11 dez. 2024.

MOHN, Paulo. A repartição de competências na Constituição de 1988. *Revista de informação legislativa*, v. 47, n. 187, p. 215-244, 2010.

NEGRI, João Alberto de; ARAÚJO; Bruno César; BACELETTE, Ricardo (Orgs); SILVA, Enid Rocha Andrade da. *Os objetivos do desenvolvimento sustentável e os desafios da nação*. Desafios da Nação: artigos de apoio. Brasília: Ipea, 2018. v. 2 (678 p.). ISBN: 978-85-7811-322-3. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=32983&Itemid=433. Acesso em: 13 jan. 2025.

RORAIMA. *Migração venezuelana em Roraima*: relatório situacional. Boa Vista: Governo do Estado de Roraima, 2023. Disponível em https://vigilancia.saude.rr.gov.br/wp-content/uploads/2024/03/relatorio_migracaovenezuelanaemroraima_11.2023.pdf. Acesso em 12 mar.2026.

SEGATTO, Catarina Ianni; ABRUCIO, Fernando Luiz. Os múltiplos papéis dos governos estaduais na política educacional brasileira: os casos do Ceará, Mato Grosso do Sul, São Paulo e Pará. *Revista Administração Pública*, vol. 52, n. 6, 2018. https://doi.org/10.1590/0034-761220170047.

UNICEF. *Fluxo migratório venezuelano no Brasil*. 2024. Disponível em: https://www.unicef.org/brazil/crise-migratoria-venezuelana-no-brasil#:~:text=A%20maioria%20entra%20no%20Pa%C3%ADs,de%20250%20pessoas%20por%20dia. Acesso em 13 jan. 2025.