

A NECESSIDADE DE SE GARANTIR DIGNIDADE E MEIO AMBIENTE ADEQUADO ÀS POPULAÇÕES INDÍGENAS ESTRANGEIRAS QUE MIGRARAM PARA A ZONA URBANA DE MANAUS/AM

THE NEED TO GUARANTEE DIGNITY AND AN APPROPRIATE ENVIRONMENT FOR FOREIGN INDIGENOUS POPULATIONS THAT MIGRATED TO THE URBAN AREA OF MANAUS/AM

Valmir César Pozzetti¹

Geraldo Uchôa De Amorim Júnior²

Isla Queiroz Monteiro³

RESUMO:

O objetivo desta pesquisa foi o de analisar quais medidas poderiam ser adotadas pelo Poder Público para dar dignidade, meio ambiente equilibrado e vigilância de fronteira das comunidades indígenas estrangeiras que se encontram marginalizadas em áreas urbanas de Manaus/AM. Metodologia utilizada nesta pesquisa foi a do método dedutivo; quanto aos meios a pesquisa foi bibliográfica e quanto aos fins, qualitativa. Concluiu-se que o Estado brasileiro pode e deve oportunizar que esses povos indígenas sejam acolhidos, com dignidade, em territórios contíguos às terras indígenas nacionais., demarcando territórios específicos para garantir-lhes a cultura, *modus vivendis*, proteção ambiental, dignidade, autodeterminação dos povos, conforme prevê a constituição federal brasileiro (art. 4º, III, CF/88).

PALAVRAS-CHAVE: Autodeterminação dos Povos; Dignidade da Pessoa Humana; Indígenas Estrangeiros; Migração; Preservação Ambiental.

ABSTRACT:

The objective of this research was to analyze which measures could be adopted by the Public Power to provide dignity, a balanced environment and border surveillance of foreign indigenous communities that are marginalized in urban areas of Manaus/AM. Methodology used in this research was the deductive method; as for the means, the research was bibliographical and as for the purposes, qualitative. It was concluded that the Brazilian State can and should provide opportunities for these indigenous peoples to be welcomed, with dignity, in territories adjacent to

¹ Pós doutor em Direito pela Universidade de Salerno/Itália e pela Escola de direito Dom Helder Câmara; Professor Adjunto na Universidade Federal do Amazonas e na Universidade do Estado do Amazonas (Manaus - AM, Brasil). Doutor em Biodireito/Direito Ambiental pela Universidade de Limoges/França. E-mail: v_pozzetti@hotmail.com.

² Mestrando em Direito Ambiental na Universidade do Estado do Amazonas. Especialista em Direito Público pela Universidade Federal do Amazonas. Graduado em Direito pela Universidade Federal do Amazonas. Procurador do Município de Manaus/AM. E-mail: geraldouchoa@msn.com.

³ Discente do Programa de Pós-Graduação em Direito Ambiental - UEA (2023). Pós-graduada em Direito Previdenciário pela Pós EAD Brasil - (2023). Pós-graduada em Direito Tributário pelo Damásio - SP (2020). Advogada - OAB/AM 14.000. Bacharela em Direito pela Universidade Luterana do Brasil - ULBRA (2018). E-mail: islaqueirozm@gmail.com



national indigenous lands., demarcating specific territories to guarantee their culture, modus vivendis, environmental protection, dignity, self-determination of peoples, as provided for in the Brazilian federal constitution (art. 4, III, CF/88).

KEYWORDS: Self-determination of Peoples; Dignity of human person; Indigenous Foreigners; Migration; Environmental Preservation.

1 INTRODUÇÃO

O fluxo migratório das comunidades indígenas é assunto reiteradamente estudado nas mais diversas áreas do saber, entre sociologia, história, geografia. A despeito da existência de tratados (Convenção N. 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT) e de organismos (Organização Internacional para as Migrações – OIM) internacionais dos quais o Brasil faz parte, observa-se um frágil sistema de proteção jurídica nacional voltado à preservação da identidade cultural dos indígenas estrangeiros.

Tomando-se como exemplo a situação de penúria da etnia Warao, verifica-se que a precariedade da situação indígena em situação migratória é quadro consolidado no cenário urbano de Manaus. Imigrantes que, desde 2014, cruzam a fronteira venezuelana e ingressam no território pátrio – por canoas ou ônibus – buscando fugir da crise política e econômica de sua terra natal. A questão da migração, todavia, sofrera aumento exponencial durante a pandemia de Covid-19, considerando os sucessivos pedidos de deportação formulados pelo Executivo de Boa Vista/RR à Polícia Federal (suspenso pela Justiça Federal apenas em dezembro de 2021).

Neste contexto, almeja-se evidenciar que esta espécie de migração não é um mero problema a ser equacionado, mas uma oportunidade de construção de políticas públicas que podem beneficiar diretrizes e princípios centrais do Estado nacional, visto que estas comunidades tradicionais podem auxiliar no processo de equilíbrio ecológico em áreas centrais para a segurança nacional, mesclando a proteção de sua cultura em espaço ambientalmente adequado – assegurando-se os princípios do direito internacional a qual o Brasil aderiu – com a própria preservação ambiental e resguardo das fronteiras nacionais.

Assim, objetiva-se com a presente pesquisa analisar quais medidas podem ser adotadas pelo Poder Público visando ao emprego de comunidades indígenas estrangeiras que se encontram em situação de marginalização social com o fito de assegurar a preservação de sua identidade cultural

e da dignidade da pessoa humana em conluio com a preservação ambiental e com a vigilância de fronteiras.

A problemática que se apresenta é: de que forma o Poder Público pode utilizar o fluxo migratório de comunidades indígenas internacionais para fins de proteção do meio ambiente e das fronteiras, respeitando-se a identidade cultural dos povos?

A justificativa da pesquisa decorre da atualidade do tema, servindo como painel para reflexão sobre as violações que as comunidades indígenas estrangeiras sofrem pela frágil proteção jurídica de seus direitos em território nacional. De igual forma, a relevância se encontra na possibilidade de encontrar meios alternativos de assegurar a dignidade humana e a identidade cultural equacionadas com os interesses de defesa nacional e resguardo ambiental.

A metodologia utilizada nesta pesquisa foi a do método dedutivo; quanto aos meios de pesquisa, utilizou-se o bibliográfico, com uso da doutrina, da legislação e da jurisprudência sobre o assunto; no tocante aos fins, a pesquisa compreende-se como qualitativa.

OBJETIVOS: pesquisa analisar quais medidas podem ser adotadas pelo Poder Público visando ao emprego de comunidades indígenas estrangeiras que se encontram em situação de marginalização social com o fito de assegurar a preservação de sua identidade cultural e da dignidade da pessoa humana em conluio com a preservação ambiental e com a vigilância de fronteiras.

PROBLEMA: de que forma o Poder Público pode utilizar o fluxo migratório de comunidades indígenas internacionais para fins de proteção do meio ambiente e das fronteiras, respeitando-se a identidade cultural dos povos?

METODOLOGIA: metodologia utilizada nesta pesquisa foi a do método dedutivo; quanto aos meios de pesquisa, utilizou-se o bibliográfico, com uso da doutrina, da legislação e da jurisprudência sobre o assunto; no tocante aos fins, a pesquisa compreende-se como qualitativa.

2 CONTEXTO HISTÓRICO E LEGISLATIVO DO FLUXO MIGRATÓRIO INDÍGENA.

A migração das comunidades indígenas nacionais em âmbito interno é tema que goza de arcabouço jurídico voltado à proteção de seus direitos, em especial os da terra, da conservação de

sua cultura e de sua organização social. Toma-se como exemplo o art. 231 da Constituição Federal, c/c art. 2º, incisos III a V, da Lei Federal N. 6.001/73, *in verbis*,

Art. 231. São **reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.** (grifou-se)

Art. 2º Cumpre à **União, aos Estados e aos Municípios**, bem como aos órgãos das respectivas administrações indiretas, nos limites de sua competência, para a proteção das comunidades indígenas e a preservação dos seus direitos:

III - respeitar, ao proporcionar aos índios meios para o seu desenvolvimento, as **peculiaridades inerentes à sua condição**;

IV - assegurar aos índios a possibilidade **de livre escolha dos seus meios de vida e subsistência**;

V - garantir aos índios a **permanência voluntária no seu habitat**, proporcionando-lhes ali recursos para seu desenvolvimento e progresso; (grifou-se)

Todavia, em que pese a existência de aparato normativo que impõe o dever dos entes políticos de assegurarem a proteção das comunidades indígenas, inúmeras são as denúncias contra atividades destrutivas em seu patrimônio. Toma-se como exemplo as informações extraídas do site Imazon, em especial da pesquisa de Amorim (2023, p.p) no sentido de que:

Território do povo Parakanã, a Apyterewa perdeu apenas nos últimos quatro anos 324 km² de floresta, o que supera a área de Fortaleza. Lideranças indígenas têm denunciado frequentemente o **aumento da invasão de madeireiros, garimpeiros e grileiros, inclusive com a destinação de áreas desmatadas para a pecuária**. Situação que revela outro problema na Amazônia: **a facilidade do gado criado ilegalmente em terras indígenas entrar no mercado.** (grifou-se)

Ou seja, é inegável a necessidade de reformulação de políticas públicas voltadas à proteção da terra indígena, visto a ínsita ligação entre a comunidade e sua organização social (englobando os costumes, as tradições, as crenças) com o espaço territorial em que habitam.

Em que pese a dificuldade de implementação dos direitos consagrados na legislação pátria, observa-se que existe um aparato jurídico hábil (ainda que na prática seja, por vezes, ineficiente) a impor à Administração Pública o dever de proteção legal dos indígenas nacionais, possibilitando que órgãos de controle (Ministério Público, Defensoria Pública, Tribunal de Contas), bem como a

própria sociedade (através de ação civil pública, ação popular, mandado de segurança), busquem a tutela judicial para fins de responsabilização e resguardo destes direitos.

Em outros termos, ainda que se possa arguir que o sistema possui vícios, ao menos fora elaborado um conjunto de regras e princípios que são comumente utilizados para fins de tutela judicial da comunidade indígena nacional.

Todavia, mesmo considerando a extensão territorial do Brasil e os inúmeros países fronteiriços⁴, bem como as diversas comunidades tradicionais que habitam a Amazônia Internacional⁵, não se vislumbra a incorporação no ordenamento jurídico pátrio de regras que tratem do fluxo migratório no sentido de preservação da identidade cultural destes indígenas estrangeiros.

Importante estabelecer que o Brasil, originalmente, promulgara a Convenção N. 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais através do Decreto N. 5.501/04⁶, a qual traça diretrizes que – se aplicadas na prática – seriam de suma importância para o adequado tratamento e proteção das comunidades indígenas internacionais, entre os quais o art. 2º:

1.Os **governos deverão assumir a responsabilidade** de desenvolver, com a participação dos povos interessados, uma **ação coordenada e sistemática com vistas a proteger os direitos desses povos e a garantir o respeito pela sua integridade**.

2.Essa ação deverá incluir medidas:

a) que assegurem aos membros desses povos o gozo, em condições de **igualdade**, dos direitos e oportunidades que a legislação nacional outorga aos **demais membros da população**;

b) que promovam a plena efetividade dos direitos sociais, econômicos e culturais desses povos, **respeitando a sua identidade social e cultural, os seus costumes e tradições, e as suas instituições**; (grifou-se)

Todavia, não é este cenário que grande parte da comunidade indígena internacional se encontra. Para melhor contextualização do tema, será explanada a situação específica da comunidade indígena venezuelana (Warao) que atualmente se encontra na cidade de Manaus/AM. Este fluxo migratório pode ser considerado um retrato do sistema de marginalização das

⁴ O Brasil faz fronteira com dez países, quais sejam, Argentina, Bolívia, Colômbia, Guiana Francesa, Guiana, Paraguai, Peru, Suriname, Uruguai e Venezuela.

⁵ Compreende 09 (nove) países, quais sejam, Brasil, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia, Venezuela, Guiana, Suriname, e Guiana Francesa.

⁶ Posteriormente revogado pelo Decreto N. 10.088/19 que consolidara todos os atos normativos vigentes sobre convenções e recomendações da OIT.



comunidades indígenas estrangeiras em território nacional, vislumbrando-se um sistema jurídico frágil que busca compensar situações de desigualdade com ações meramente paliativas⁷, ao invés de soluções duradouras⁸.

Inicialmente, no tocante às legislações sobre processos migratórios, verifica-se a regulação de medidas que contribuem para o processo de marginalização das comunidades tradicionais. Explana-se:

A vigente Lei de Migração N. 13.445/17 revogara o antigo Estatuto do Estrangeiro (Lei N. 6.815/80). A mudança do paradigma advém da prevalência, na legislação pretérita, do princípio da segurança nacional e do utilitarismo econômico (inclusive insculpido no art. 2º do Estatuto “Na aplicação desta Lei atender-se-á precipuamente à segurança nacional, à organização institucional [...]”).

Na novel norma havia a previsão de livre circulação das populações tradicionais, especificamente no art. 1º, §2º do Projeto de Lei N. 288/13. Todavia, tal disposição fora vetada pelo Poder Executivo. Nas palavras de Dupas (2017, p. 75):

Os povos indígenas e as populações tradicionais **não foram contemplados como sujeitos de direitos**, o que demonstra que ainda há a permanência do princípio de defesa do território nacional como elemento de soberania e o controle da entrada e saída de indígenas [...] (grifou-se)

O texto original dispunha que “são plenamente garantidos os direitos originários dos povos indígenas e das populações tradicionais, **em especial o direito à livre circulação em terras tradicionalmente ocupadas**”. Porém, através de veto, o Presidente Michel Temer justificara a retirada da previsão normativa nos seguintes termos:

O dispositivo afronta os artigos 1º, I; 20, § 2º; e 231 da Constituição da República, que impõem a defesa do território nacional como elemento de soberania, pela via da atuação das instituições brasileiras nos pontos de fronteira, no **controle da entrada e saída de**

⁷ Toma-se como exemplo a informação de Paiva (2017, p.p) de realocação de venezuelanos em abrigos improvisados; ao passo que, em 2023, verifica-se, conforme em Agência Brasil (2023, p.p), que “Comunidade warao enfrenta abandono dos abrigos improvisados em Roraima. Operação Acolhida encerrou, mas indígenas quiseram ficar no local”. Ou seja, adotam-se mediadas paliativas que não têm o condão de gerar uma política pública permanente de proteção das comunidades estrangeiras (em especial as indígenas) em território nacional – não se oportunizando, de forma efetiva, sua integração aos núcleos urbanos ou realocação em espaço ambientalmente (em suas múltiplas facetas) adequado.

⁸ As diretrizes de solução duradoura são habilmente demonstradas no trabalho de MOREIRA (2020), trazendo-se uma visão ampla da migração dos indígenas venezuelanos no território brasileiro, bem como recomendações práticas acerca da garantia de direitos fundamentais.



índios e não índios e a competência da União de demarcar as terras tradicionalmente ocupadas, proteger e fazer respeitar os bens dos índios brasileiros. (CASA CIVIL, 2017) (grifou-se)

Observa-se que, a despeito da ausência de oitiva das comunidades tradicionais envolvidas, elegeu-se como metavalores: a soberania nacional, a faixa de fronteira para defesa do território nacional e a propriedade da União sobre as terras tradicionalmente ocupadas pelos indígenas. Cristalino o uso dos argumentos descritos no Estatuto do Estrangeiro, no sentido de que a defesa nacional deve se sobrepor a qualquer outro direito fundamental (entre entes, o núcleo essencial dos direitos indígenas).

A mudança de paradigma da Lei de Migração de N. 13.445/17 é inegável, visto que rompera com as ideologias predominantes da Ditadura Militar. Porém, evidente que remanescem melhoramentos a serem efetuados, em especial no tocante às comunidades tradicionais em processo de migração, visto que a liberdade de locomoção – inclusive em âmbito internacional – é tida como direito universal do homem, protegida pelo núcleo essencial da igualdade e da não discriminação.

Trazendo para a situação concreta exemplificada, em razão da precária situação dos indígenas Warao em território nacional, a Defensoria Pública da União, em 2016, impetrara *habeas corpus* coletivo para evitar a deportação de 450 (quatrocentos e cinquenta) venezuelanos oriundos de comunidades tradicionais, bem como recomendara às autoridades policiais de Roraima que impedissem manifestações de xenofobia no estado.

Em paralelo, na condição de *custos vulnerabilis*, houve o ingresso como *amicus curiae*, nos autos da Ação Civil Originária N. 3.121, na qual o Estado de Roraima solicitara o bloqueio da fronteira com a Venezuela (DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO, 2018). O Poder Público argumentara à época, consoante Weber (2018, p.):

Argumenta a ré que, dentre os diversos pedidos feitos na inicial, pretende o Estado autor obter tutela antecipada para que “seja compelida a fechar temporariamente a fronteira Brasil-Venezuela a fim de impedir que o fluxo imigratório desordenado produza efeitos mais devastadores aos brasileiros e estrangeiros residentes no Estado de Roraima; ou que seja compelida a limitar o ingresso de refugiados venezuelanos a uma quantidade compatível com a capacidade do Estado Brasileiro de acolher e prover as necessidades básicas de tais estrangeiros, até que sejam minimizados e corrigidos os impactos sociais e econômicos decorrentes dos milhares de estrangeiros que estão no Estado de Roraima.

Não houve manifestação expressa por parte do Pretório Excelso acerca do fechamento das fronteiras, limitando-se a Relatora (Weber, 2018) a afirmar: “Houve a tentativa de conciliação

sobre as questões em que cabível, excluído o tema de ‘fechamento da fronteira’, sobre o qual proferiu decisão negativa”. A decisão da ministra privilegia as garantias dispostas em tratados internacionais que dizem respeito ao refúgio humano, nas palavras de Pauli (2019, p. 129):

Percebe-se que ao tratar de garantias dispostas em tratados internacionais que dizem respeito ao refúgio humano, em consonância com essas normas internacionais a Ministra Rosa Weber indeferiu o pedido do Estado de Roraima por infringirem diretamente Constituição Federal, a Lei da Migração e ainda o Acordo sobre documentos de viagem dos Estados Partes do Mercosul e Estados Associados, ao qual Brasil e Venezuela aderiram.

Deste contexto, tem-se a necessidade de revisitar as legislações pertinentes à circulação transfronteiriço das comunidades tradicionais, visto se tratar de direito fundamental do homem, em especial da população indígena; não se podendo, a pretexto de garantir a defesa nacional, impedir o fluxo migratório ínsito ao meio ambiente (em suas multifacetadas) dessas etnias.

A contextualização do tema permite vislumbrar como a atuação do Estado Brasileiro no tocante à migração de indígenas estrangeiros é dúbia (antinômica):

Ora promove a alteração do Estatuto do Estrangeiro (Lei de Migração N. 13.445/17) para impedir a livre circulação de indígenas e, quando estes ingressam no território nacional, não dispõe de uma estrutura (política pública permanente/ solução duradoura) que permita a integração (aos núcleos urbanos) ou a realocação (em áreas naturais para garantia de sua identidade cultural);

Ora obriga, através do Supremo Tribunal Federal (órgão da União), os estados e municípios brasileiros a recepcionarem as comunidades indígenas estrangeiras em seus territórios (não dispondo sobre as obrigações administrativas, financeiras e legislativas da União em promover a integração ou a realocação de tais comunidades) e, ainda, incorpora no ordenamento pátrio a Convenção N. 169 da OIT que dispõe expressamente sobre o dever de preservação da identidade cultural das comunidades indígenas migratórias.

3 PONDERAÇÃO DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NA MIGRAÇÃO INDÍGENA, AS COMPETÊNCIAS CONSTITUCIONAIS SOBRE A MATÉRIA E POSSÍVEIS SOLUÇÕES.

O objeto de análise da pesquisa é complexo, visto que envolve a colisão de direitos fundamentais em aparente antinomia. Toma-se como exemplo o princípio da cooperação internacional e do respeito a tratados internacionais (Convenção N. 169 da OIT) e o princípio da defesa nacional das fronteiras (art. 21, CF/88), no tocante ao fluxo migratório indígena e o aparente conflito entre o dever de garantir a identidade cultural (inclusive em território nacional) e o de proteção de fronteiras (defesa nacional).

De outro lado, a competência da União para legislar sobre indígenas (art. 22, XIV, CF/88) e estrangeiros (art. 22, XV, CF/88), bem como elaborar estruturas para sua recepção, integração e/ou realocação – não o fazendo de forma taxativa em relação às comunidades indígenas internacionais – e a imposição de estados e municípios (sem orçamento próprio e destituídos de obrigação e competência constitucional) de recepcionarem tais comunidades, independente de plano de manejo ou dotação federal específica (transferência com finalidade específica – art. 168, §4º, inciso I, CF/88).

Neste diapasão elegem-se 06 (seis) princípios constitucionais imprescindíveis para a correta compreensão da temática, sem prejuízo de outras diretrizes previstas na própria Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, quais sejam, princípio da(o):

- a) Dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, CF/88);
- b) Cooperação internacional e da prevalência dos direitos humanos (art. 4º, incisos II e IX, CF/88 c/c Convenção N. 169 OIT);
- c) Preservação ambiental (art. 225, CF/88);
- d) Defesa nacional (art. 21, inciso III, CF/88);
- e) Planejamento e do desenvolvimento urbanístico (art. 182, CF/88);
- f) Legalidade orçamentária (art. 167, inciso I, CF/88) e da reserva do possível.

É de se destacar que os princípios estão previstos no artigo 4º da LINDB – Lei de Introdução à Normas do Direito Brasileiro e na, na ausência de dispositivo legal os princípios assumem uma posição de norma jurídica, conforme destacam Pozzetti e Monteverde (2017, p. 200) destacam a importância dos princípios no ordenamento jurídico:

La palabra principio designa inicio, comienzo, origen, punto de partida. Así, principio, como fundamento de Derecho, tienen como utilidad permitir la evaluación de validad de las leyes, auxiliar en la interpretación de las normas e integrar lagunas. Principios son reglas fundantes, que anteceden la norma jurídica, son la base, la estructura de la propia norma, una vez que traducen las ansias de la sociedad que le originó, en el sentido del justo, del honesto, del correcto y de lo que debe ser cumplido por la sociedad.

Antes de adentrar especificamente nos princípios destacados, duas questões devem ser preliminarmente suscitadas para a correta compreensão do que se almeja propor: os princípios (postulados normativos) da proporcionalidade e da razoabilidade na ponderação de direitos constitucionais; e a repartição constitucional de competências na modalidade vertical e horizontal. Explana-se:

Em que pese cada um dos princípios elencados possuir incidência abrangente na temática proposta – fluxo migratório dos indígenas estrangeiros – pode-se ponderá-los com base nos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, preservando-se o núcleo essencial destes sob pena de desvirtuar a própria essência da organização jurídica vigente. Nas palavras de Ávila (2018, p. 229):

4.11 O postulado da proporcionalidade aplica-se nos casos em que exista uma relação de causalidade entre um meio e um fim concretamente perceptível. A exigência de realização de vários fins, todos constitucionalmente legitimados, implica a adoção de medidas adequadas, necessárias e proporcionais em sentido estrito.

[...]

4.14 Um meio é proporcional quando o valor da promoção do fim não for proporcional ao desvalor da restrição dos direitos fundamentais.

Neste sentido, considerando a unicidade e o dever de interpretação sistemática de regras e princípios da Constituição Federal, não se pode permitir a existência de antinomias reais no texto constitucional, sempre devendo haver uma ponderação entre princípios (elasticidade) para que, no caso concreto, haja uma maior ou menor incidência de seu postulado normativo – sem que, com isto, comprometa-se o núcleo essencial que a norma visa a proteger.

Assim, tem-se que, não obstante terem uma aparência de incompatibilidade, os princípios de matriz constitucional podem (e devem) ser sopesados na aplicação do caso concreto.

Outro ponto de análise que deve ser previamente indicado é a distinção entre a competência vertical e a horizontal que permeia toda atuação da Administração Pública. O correto dimensionamento de atribuições (legislativas, administrativas, orçamentárias) é imprescindível para que se possibilite vislumbrar o que se pode impor (tutela judicial) a cada ente político e, a partir deste panorama, qual o espaço de aperfeiçoamento do sistema vigente.

Destaca-se que a repartição constitucional de competências –no federalismo de terceiro grau da República Brasileira – tem como critério balizador a predominância do interesse. Ou seja,

não há que se indicar uma sobreposição (política/ econômica/ financeira) entre União, Estados e Municípios, mas, sim, a delimitação pelo texto constitucional de espaços de atuação isolada (exclusiva, privativa) ou conjunta (concorrente, comum).

Para melhor compreender a temática, indicam-se casos práticos que podem elucidar a inexistência de hierarquia entre os entes políticos, mas mera adequação (administrativa e legislativa) de suas atribuições balizadas nos ditames do texto constitucional.

Toma-se como exemplo a Súmula Vinculante N. 38 do STF, a qual estabelece que “É competente o Município para fixar o horário de funcionamento de estabelecimento comercial”. Diante de tal previsão, o Pretório Excelso reiteradamente julga inconstitucionais – por usurpação de competência – leis estaduais que tratem sobre a matéria⁹.

Ainda que mais difícil deparar-se com a invasão da competência dos municípios (art. 30, CF/88) e da suplementar dos Estados (art. 25, §1.º, CF/88), pode-se vislumbrar, em tese, a edição de lei federal que – não tratando de normas gerais sobre a matéria (art. 24, CF/88) – adentre nas atribuições dos demais entes.

Todavia, tem-se como exemplo o julgado do STF acerca do amianto. Explana-se, em síntese, que leis estaduais proibiam o uso da substância, mas a Lei Federal N. 9.055/95 permitia sua utilização em determinadas situações. Logo, em Ação Direta de Inconstitucionalidade, a Corte manifestou-se no sentido de:

As leis estaduais que proíbem o uso do amianto são constitucionais. O art. 2º da Lei federal nº 9.055/95 é inconstitucional. (STF. Plenário. ADI 3937/SP, rel. orig. Min. Marco Aurélio, red. p/ o ac. Min. Dias Toffoli, julgado em 24/8/2017) (grifou-se)

Desta forma, evidencia-se a inexistência de hierarquia constitucional entre os entes políticos, tratando-se de repartição de feixe de competências – aliadas à interpretação do texto constitucional – que auxiliam na demonstração de que, em cada caso concreto, adota-se a solução mais condigna com o ordenamento jurídico brasileiro.

⁹ Como exemplo julgado de 2016 do STF que reitera a competência do Município, não do Estado, para legislar sobre o horário de funcionamento de estabelecimento comercial “O recurso extraordinário é inadmissível. O Supremo Tribunal Federal já decidiu positivamente acerca da competência do Município, e não do Estado, para legislar a respeito de horário de funcionamento de estabelecimento comercial, inclusive para aqueles que comercializam bebidas alcoólicas, por ser matéria de interesse local, nos termos do art. 30, I, da Constituição Federal. (...) 5. Cabe ressaltar, ademais, que o Supremo Tribunal Federal, na sessão plenária de 11-3-2015, reafirmou o entendimento consagrado na Súmula 645/STF ao editar a Súmula Vinculante 38. (...). 6. Diante do exposto, nego provimento ao agravo regimental” [RE 852.233 AgR, voto do rel. min. Roberto Barroso, 1ª T, j. 26-8-2016, DJE 206 de 27-9-2016.]



Partindo da imposição constitucional de distribuição de competências, ensina Moraes (2015, p. 318) acerca da estrutura prevista na Constituição Federal:

1. Reserva de campos específicos de competência administrativa e legislativa: União – Poderes enumerados (CF, arts. 21 e 22) Estados –Poderes remanescentes (CF, art. 25, § 1º) Município-Poderes enumerados (CF, art. 30) Distrito Federal –Estados + Municípios (CF, art. 32, § 1º) 2. Possibilidade de delegação (CF, art. 22, parágrafo único) –Lei complementar federal poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias de competência privativa da União. 3. Áreas comuns de atuação administrativa paralela (CF, art. 23) 4. Áreas de atuação legislativa concorrentes (CF, art. 24)

Na pesquisa proposta deve-se conciliar a: a competência privativa União para legislar sobre indígenas (art. 22, XIV, CF/88) e estrangeiros (art. 22, XV, CF/88); bem como a competência concorrente da União de editar normas gerais em direito urbanístico (art. 24, inciso I, CF/88), a competência privativa dos Municípios em prestar serviços públicos de interesse local e realizar o ordenamento territorial (art. 30, incisos V e VIII, respectivamente, CF/88) e, ainda, a competência suplementar dos Estados em organizar seu espaço territorial e realizar o planejamento intermunicipal (art. 25, *caput* e §3.º, respectivamente, CF/88).

Importante destacar que, para que os entes possam exercer suas obrigações constitucionais, a própria Constituição Federal apresenta quais receitas tributárias lhe pertencem, bem como quais impostos são próprios de cada pessoa política (art. 157 e seguintes, CF/88). Isto porque, a despeito das ilimitadas necessidades do meio social, os recursos são invariavelmente finitos (teoria da reserva do possível).

Por tal razão, imprescindível compreender de quem é a efetiva competência (e, por consequência, responsabilidade administrativa) para tratar sobre os indígenas estrangeiros em território nacional, sob pena de se defluir justamente na situação de marginalização (pela ausência de política pública efetiva) que atualmente se encontram.

De uma análise propedêutica sobre o tema, entende-se que compete à União estabelecer as diretrizes normativas que os estados e, principalmente, os municípios devem seguir para fins do adequado tratamento desta comunidade internacional. Tanto por se tratar de estrangeiros, quanto por serem indígenas cujos direitos foram assegurados pela incorporação da Convenção N. 169 da OIT ao ordenamento jurídico brasileiro.

Tanto que exsurge a competência da Procuradoria Geral da República para buscar a tutela judicial desta população em situação de vulnerabilidade. Toma-se como exemplo a *Operação*

*Acolhida*¹⁰, em que o Ministério Público Federal – MPF arquitetou planos em conjunto com o Judiciário (Tribunal Regional Federal da 1^a Região) e o Estado do Amazonas voltados ao acolhimento dos venezuelanos em migração (implementando abrigos, postos de triagem, plano de alimentação, entre outros).

Visualiza-se, em outros termos, que a União não pode, na qualidade de ente dotado da competência constitucional sobre a matéria, omitir-se em seu mister de não apenas criar políticas públicas adequadas, mas de igualmente dotar os estados e municípios de recursos financeiros suficientes para a consecução das demandas sociais.

A presente situação de marginalização desta comunidade internacional pode ser tida como reflexo direto da ausência de aparato normativo suficiente e adequado em nível federal para que os demais entes públicos tenham o mínimo de direcionamento quanto às condutas a serem adotadas.

A ausência de parâmetros objetivos de conduta (política pública sobre indígenas migrantes) tem como consequência central a massiva judicialização da matéria e – ainda mais grave – a imposição de medidas administrativas pontuais (não resolvendo a situação na totalidade), dispendiosas (pela ausência de planejamento tem-se um custo mais elevado) e casuísticas (dependendo de um fato concreto para beneficiar determinado indivíduo ou grupo, segmentando ações administrativas que deveriam ser aplicadas a todo o contingente vulnerável).

De toda feita, parte-se para a análise dos princípios previamente elencados como essenciais para o dimensionamento adequado de eventuais antinomias no processo migratório indígena. Nas palavras de Sarmento (2016, p. 80) o princípio da dignidade da pessoa humana (art. 1º, inciso III, CF/88) possui importantíssimo papel hermenêutico:

Mas não é só nessa seara que a dignidade humana exerce o seu papel hermenêutico. Ela deve permear a **interpretação e aplicação das normas constitucionais de todas as áreas, como as que tratam da organização do Estado, disciplina da economia, tributação, família etc.** Mais do que isso, a **dignidade deve se irradiar para todos os ramos da ordem jurídica** – inclusive do Direito Privado –, impondo a releitura dos preceitos e institutos de todas as áreas sob as suas lentes. (**grifou-se**)

¹⁰ Maiores informações sobre este importantíssimo trabalho realizado pelo Ministério Público Federal podem ser encontradas no site amazonense da instituição (<https://www.mpf.mp.br/am/>), tomado-se como exemplo as informações reportadas em <https://www.mpf.mp.br/am/sala-de-imprensa/noticias-am/politicas-de-acolhimento-a-migrantes-e-refugiados-sao-pautas-de-visita-do-procurador-federal-dos-direitos-do-cidadao-ao-amazonas>. Acesso em 07 de mai. 2023.

Trata-se de direito fundamental que, para grande parte da doutrina brasileira, é tido como um metavalor no ordenamento jurídico (princípio que irradia e disciplina a legislação constitucional e infraconstitucional). Interessante a explanação de Sarmento (2016, p. 78) acerca do tema:

Depois, no Holocausto nazista, não parece mais possível fundar a legitimidade do poder na mera forma jurídica, como sustentara Max Weber, no início do século passado. Busca-se, neste cenário, fundações para o Direito que não se reduzam a construções lógicas sem conteúdo, como a famosa Grundnorm, de Hans Kelsen.

Ou seja, a norma jurídica não pode ser tida como suficiente, *per si*, para assegurar a legitimidade do Estado frente à população. O poder – que emana do povo nas Repúblicas – deve encontrar seu fundamento de validade em uma ordem escrita e rígida (constitucionalismo) que alavanque o papel central dos direitos humanos, elevando-se o princípio da dignidade humana em sua função irradiante para todas as demais dimensões – seja individual (art. 5º, CF/88), social, coletiva (art. 6º e seguintes, CF/88) e/ou transindividual (art. 225, CF/88).

Justamente por se eleger a dignidade da pessoa humana como fundamento da República que se tem como princípios que regem as relações com os demais países (art. 4º, CF/88) a cooperação internacional e a prevalência dos direitos humanos (art. 4º, incisos II e IX, CF/88).

Neste âmbito, o Brasil incorpora no ordenamento jurídico (art. 5º, §3º, CF/88) a Convenção N. 169 da OIT, a qual expressamente declara a obrigação dos Estados em auxiliar na preservação cultural e devida ambientação territorial de indígenas migrantes.

Interessante observar que a cooperação pressupõe (no esquema de adoção de políticas públicas eficientes) atuação conjunta em âmbito internacional, nacional e local (encontrando respaldo, portanto, no feixe de atribuições dos entes políticos e da cooperação entabulada pela República Federativa do Brasil no âmbito externo). Sobre a migração venezuelana em João Pessoa/PB, contextualiza Arcos (2022, p. 91):

Logo, a **Cooperação Internacional, para ser eficaz**, precisa necessariamente alcançar o objetivo principal por ela determinado em um momento de **planejamento**. Para isso, uma interação organizada entre os envolvidos no sistema de cooperação se faz necessária. Essa organização foi tratada no subcapítulo 2.2, que faz menção a Regimes Internacionais e ao **compartilhamento de responsabilidades**. Essa interação pode ser desmembrada em três níveis: **Internacional, Nacional e Local**. Contudo, embora a lógica fosse pensar em um sequenciamento dessa interação, ou seja, o internacional se comunica com o nacional e o nacional com o local, para estabelecer diretrizes, não é necessariamente isso que acontece, pois o **local também pode comunicar-se diretamente com o internacional**, sem precisar

de agentes intermediadores, conforme a imagem 5, como foi o caso do contrato que havia entre a ONG SOS Aldeias Infantis e o ACNUR, em João Pessoa, com relação ao acolhimento de venezuelanos não indígenas.

Na contramão dos princípios matrizes elencados – para fins de recepção dos indígenas venezuelanos em território nacional – têm-se algumas diretrizes (inclusive usadas nos autos da Ação Civil Originária N. 3.121) como inviabilizadores da adoção de políticas públicas em âmbito local.

Uma das principais teses de defesa correlaciona-se com o princípio da defesa nacional (art. 21, inciso III, CF/88), competência exclusiva da União, visto que a entrada deste largo grupo populacional – muitas vezes decorrente de instabilidade política econômica em seus países de origem – sem que haja uma estrutura hábil para recepcioná-los (na seara trabalhista, social, educacional, assistencial) conduz a um alto grau de marginalização, elevando-se situações de informalidade e, por vezes, de risco na segurança pública.

Outro ponto essencial é que os municípios a que estes contingentes populacionais se dirigem muitas vezes não contam com estrutura física suficiente para atendê-los, dando ensejo, novamente, a ações pontuais por parte dos órgãos públicos e da sociedade civil.

Contribui-se, assim, para a habitação em áreas impróprias, de maneira irregular, podendo gerar perigo para a própria vida dos moradores. Toma-se como exemplo o deslizamento de terra que matara 08 (oito) pessoas em março de 2023, sendo 04 (quatro) venezuelanos¹¹. Observa-se, então, uma violação ao princípio do planejamento e do desenvolvimento urbanístico (art. 182, CF/88).

Imbróglio correlato à ausência de competência específica dos estados e dos municípios, bem como à inexistência de repasse federal (de forma perene) à situação dos indígenas migrantes, verifica-se a violação do princípio da legalidade orçamentária (art. 167, inciso I, CF/88) e da reserva do possível, visto que as demandas sociais não conseguem ser absorvidas, de maneira efetiva, unicamente em âmbito local; defluindo, novamente, em situação de marginalização e agravamento da segurança pública.

A par das aparentes antinomias do tema, pode-se afirmar que existe solução jurídica para a celeuma enfrentada, de forma que se resguarde o núcleo essencial dos direitos dos migrantes

¹¹ Consoante informações extraídas do site do G1 Amazonas, disponível em <https://g1.globo.com/am/amazonas/noticia/2023/03/14/comunidade-atingida-por-deslizamento-de-terra-em-manaus-era-formada-por-venezuelanos.ghtml>. Acesso em 08 de mai. 2023.

indígenas sem prejuízo do orçamento dos entes políticos e, ainda, aliado a outros metavalores do ordenamento, como a preservação ambiental e a defesa das fronteiras.

Retomam-se as explanações acerca dos princípios elencados para compreensão de que, a par das aparentes antinomias entre os núcleos de direitos discutidos, a situação da migração indígena estrangeira pode ser uma oportunidade para melhor assegurar o resguardo de sua identidade cultural e da dignidade da pessoa humana em conluio com a preservação ambiental e com a vigilância de fronteiras.

A migração indígena de estrangeiros é, a par das explanações acerca da inexistência de políticas públicas da União Federal, assunto de intenso debate – em especial após o fluxo migratório no período de disseminação da Covid-19. Deve-se superar a noção (preconceito) existente no meio social de que se trata de mero imbróglio de ordem pública, de segurança, até mesmo de questão urbanística. Isto porque, tomando como exemplo as lições de Silveira (2009, págs. 190-191), observa-se que as próprias comunidades indígenas têm interesse na preservação, por exemplo, das fronteiras:

A vigilância das fronteiras dentro da Raposa Serra do Sol é uma das preocupações manifestadas pelos próprios indígenas residentes, tanto que os Povos Ingarikó, Macuxi, Patamona e Taurepang encaminharam expediente ao Ministério da Defesa – por deliberação da 9ª Assembléia Geral dos Povos Indígenas Ingarikó – se oferecendo para ajudar o Exército Brasileiro e a Polícia Federal no combate ao tráfico de drogas na região

Explana-se que o caso analisado versava sobre a Raposa Serra do Sol, o Parque Nacional Monte Roraima e a tríplice fronteira, fazendo-se um paralelo entre preservação ambiental, resguardo das divisas do Brasil e os direitos indígenas à posse de terras tradicionalmente ocupadas.

Não se pode, portanto, ignorar uma situação jurídica concreta (migração de indígenas estrangeiros em território nacional), sendo imprescindível a formulação de normas gerais a cargo da União Federal, com a devida dotação orçamentária e repasse de receitas, para que se tragam soluções duradouras, evitando a perene marginalização que esta comunidade continua sofrendo.

Outra hipótese, além da integração nos núcleos urbanos, é a de deslocar este fluxo populacional às áreas contíguas às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios nacionais, ou diretamente a estas com a prévia oitiva das comunidades interessadas, do Congresso Nacional e dos órgãos de proteção, estabelecendo-se um regime de uso sustentável do solo, da consagração da autodeterminação dos povos e da dignidade da pessoa humana.

Somente através da regulamentação em âmbito federal se poderá superar as ações paliativas adotadas pelos municípios que recepcionam este fluxo migratório, visto que medidas pontuais não o condão de dar uma resolução definitiva sobre a temática.

Logo, propõe-se a conciliação de direitos e princípios constitucionais para que, muito além de um problema a ser resolvido, verifique-se a efetiva oportunidade de proteção à metavalores (preservação ambiental, cooperação internacional, dignidade da pessoa humana, resguardo de fronteiras), entabulados pela Constituição Federal.

CONCLUSÃO

A problemática que instigou essa pesquisa foi investigar de que forma o Poder Público poderia utilizar o fluxo migratório de comunidades indígenas internacionais para fins de proteção do meio ambiente e das fronteiras, respeitando-se a identidade cultural dos povos.

Os objetivos foram cumpridos à medida que se analisou a legislação brasileira, bem como se fez um estudo sobre a repartição constitucional de competências (horizontal e vertical), pontuando-se quais princípios constitucionais estariam envolvidos na propositura de soluções duradouras sobre a matéria – pautando-se pelos postulados normativos da razoabilidade e da proporcionalidade.

Os resultados dessa pesquisa foram no sentido de que existe muito mais do que um imbróglio a ser equacionado, mas verdadeira oportunidade de se utilizar a cooperação desta migração indígena estrangeira para alavancar determinados metavalores constitucionais, tais como a preservação ambiental, a proteção das fronteiras, a prevalência da dignidade da pessoa humana e a cooperação internacional.

Desta forma, conclui-se que a Administração pode oportunizar que os indígenas estrangeiros, caso assim o queiram, sejam deslocados às áreas contíguas às terras tradicionalmente ocupadas pelos índios nacionais, ou diretamente a estas com a prévia oitiva das comunidades interessadas, do Congresso Nacional e dos órgãos de proteção, estabelecendo-se um regime de uso sustentável do solo, da consagração da autodeterminação dos povos e da dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Larissa; SANTOS, Bianca; FERREIRA, Raissa; BRANDÃO, Ives; DIAS, Manoela; RIBEIRO, Júlia & Souza Jr., Carlos. 2022. **Ameaça e Pressão de Desmatamento em Áreas Protegidas: SAD de Outubro a Dezembro de 2022** (p. 2). Belém: Imazon. Disponível em <https://amazon.org.br/publicacoes/ameaca-e-pressao-de-desmatamento-em-areas-protegidas-sad-de-outubro-a-dezembro-de-2022>. Acesso em 07 de mai. 2023.

ARCOS, Igor Serejo Vale. **Cooperação internacional como instrumento para acolhida humanitária de refugiados e migrantes venezuelanos em João Pessoa, PB (2019-2020)** [manuscrito] / Igor Serejo Vale Arcos. 2022.

AVILA, Humberto. **Teoria dos Princípios: da definição à aplicação dos princípios jurídicos.** 17.^a Edição. São Paulo: Malheiros Editores, 2018.

BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 34^a Ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

BRASIL, Agência. **Comunidade warao enfrenta abandono dos abrigos improvisados em Roraima.** 2023. Disponível em <https://emtempo.com.br/125702/pais/comunidade-warao-enfrenta-abandono-dos-abrigos-improvisados-em-roraima/>. Acesso em 08 de mai. 2023.

BRASIL, Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do.** Congresso nacional: Brasília, DF, 1.988.

BRASIL. Decreto N. 5.501, de 19 de abril de 2004. **Promulga a Convenção N. 169 da Organização Internacional do Trabalho – OIT sobre Povos Indígenas e Tribais.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2004. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5051.htm. Acesso em 07 de mai. 2023.

BRASIL, LINDB – LEI DE INTRODUÇÃO ÀS NORMAS DE DIREITO BRASILEIRO. **DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942.** Presidência da República- Casa Civil Rio de janeiro/RJ: 1942.

BRASIL. Lei N° 6.001, de 19 de dezembro de 1973. **Dispõe sobre o Estatuto do Índio.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1973. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em 07 de mai. 2023.

BRASIL. Lei N° 6.815, de 19 de agosto de 1980. **Estatuto do Estrangeiro.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1980. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm#art124. Acesso em 07 de mai. 2023.

BRASIL. Lei N° 13.445, de 24 de maio de 2017. **Institui a Lei de Imigração.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6001.htm. Acesso em 07 de mai. 2023.

CASA CIVIL. **Mensagem N. 163, de 24 de maio de 2017.** Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2017. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/msg/vep-163.htm. Acesso em 07 de mai. 2023.

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO (2018). **DPU apresenta ao Acnudh ações em favor de migrantes venezuelanos.** Disponível em: <http://www.dpu.def.br/noticias-dndh/46230-dpu-apresenta-ao-acnudh-acoes-em-favor-de-migrantes-venezuelanos>. Acesso em 07 de mai. 2023.

DUPAS, Elaine. BOTELHO, Tiago Resende. **A Nova Lei de Migração e a Biopolítica: O Veto à Livre Circulação de Povos indígenas e Populações Tradicionais Transfronteiriças.** Arquivo Jurídico – ISSN 2317-918X – Teresina-PI – v. 4 – n. 2 – p. 72-89.

MOREIRA, Elaine. TORELLY, Marcelo (coordenadores). **Soluções duradouras para indígenas migrantes e refugiados no contexto do fluxo venezuelano no Brasil.** Brasília: Organização Internacional para as Migrações (OIM), 2020.

MORAES, Alexandre de. Direito Constitucional. 31ª Ed. São Paulo: Atlas, 2015.

PAIVA, Bianca. **Indígenas venezuelanos que estão em Manaus serão levados para abrigo.** 2017. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2017-05/indigenas-venezuelanos-que-estao-em-manaus-serao-levados-para-abrigo>. Acesso em 08 de mai. 2023.

PAULI, Eridiana. ALMEIDA, Luciane Pinto. **Atendimento à população venezuelana no Brasil: uma análise da “reserva do possível” e do mínimo existencial.** TraHs Números especiales N°4 | 2019: Políticas públicas: desafios nos contextos atuais <http://www.unilim.fr/trahs> - ISSN : 2557-0633

POZZETTI, Valmir César e MONTEVERDE, Jorge Fernando Sampaio. GERENCIAMIENTO AMBIENTAL Y DESCARTE DE LA BASURA HOSPITALARIA. **Revista Veredas do Direito,** Belo Horizonte, v.14, n.28, p.195-220; Janeiro/Abril de 2017. Disponível em: https://scholar.google.com.br/citations?view_op=view_citation&hl=pt-BR&user=78jNAsgAAAAJ&citation_for_view=78jNAsgAAAAJ:WF5omc3nYNoC, consultada em 04 mai. 2023

SARMENTO, Daniel. **Dignidade da pessoa humana: conteúdo, trajetórias e metodologia.** Belo Horizonte: Fórum, 2016.

SILVEIRA, Edson Damas da. **Meio ambiente, terras indígenas e defesa nacional: direitos fundamentais em tensão nas fronteiras da Amazônia Brasileira** / Edson Damas da Silveira; orientador, Vladimir Passos de Freitas. -- 2009. v., 279 f.; il.; 29,7 cm, Tese (doutorado) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2009.

WEBER, Rosa (2018). Brasil. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Cível Originária nº 3121. ESTADO DE RORAIMA. UNIÃO.** Relatora: MIN. ROSA WEBER. Brasília, DF. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5437155>. Acesso em 07 de mai. 2023.