

# MINISTÉRIO PÚBLICO E REFÚGIO NA AMAZÔNIA: RESOLUTIVIDADE COMO (RE)ORDEM CONSTITUCIONAL PARA DEFESA DE DIREITOS FUNDAMENTAIS NA TRÍPLICE FRONTEIRA ACREANA

*PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE REFUGE IN THE  
AMAZON: RESOLUTION AS A CONSTITUTIONAL (RE)  
ORDER FOR THE DEFENSE OF FUNDAMENTAL RIGHTS  
IN THE TRIPLE BORDER OF STATE OF "ACRE"*

Patrícia de Amorim Rego<sup>1</sup>  
Fábio Fabrício Pereira da Silva<sup>2</sup>

**Resumo:** A atuação do Ministério Público em grandes territorialidades, como é o caso do Brasil continental, necessita levar em consideração os aspectos da regionalidade e das particularidades de cada território, visando a uma mais acertada atuação na defesa dos direitos fundamentais, missão constitucional principal do *Parquet*. Com o advento da Constituição de 1998, o Ministério Público se distancia da defesa dos interesses estatais, em prol da promoção dos interesses da sociedade, das coletividades, respeitando as diversidades de todas as ordens, para cumprir sua vocação de instância de promoção da cidadania. O presente artigo tenciona discorrer sobre a necessária atuação de um Ministério Público de fronteiras, no coração da floresta amazônica, vocacionado a ser defensor de povos e comunidades tradicionais, num território marcadamente resultante de processos de migração. O fenômeno migratório da década 2010-2020, no Estado do Acre, exigiu da instituição uma atuação diligente, dialógica e resolutiva, articulando ações entre a sociedade civil e os

---

<sup>1</sup> Doutoranda em Ciência Jurídica pela UNIVALI, em regime de cotutela, com a Universidade de Alicante/Espanha. Mestra em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina - UFSC (2008). Especialista em Direito Processual Civil (2002), pela Universidade Cândido Mendes-UCAM. Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN. Procuradora de Justiça do Ministério Público do Estado do Acre-MPAC, titular da 3a. Procuradoria de Justiça Criminal; Coordenadora do Centro de Atendimento à Vítima - CAV/MPAC, Coordenadora-Geral do Núcleo de Apoio ao Atendimento Psicossocial - NATERA/MPAC. Foi Procuradora-Geral de Justiça do MPAC, no biênio 2012/2013.

<sup>2</sup> Mestre em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC -RS). Especialista em Ensino da Filosofia (PUC-GO), em Gestão da Segurança Pública (SENASP), em Ontologia, Conhecimento e Linguagem na História da Filosofia (UFAC). Graduado em Filosofia, Serviço Social e Direito. Graduando em Relações Internacionais. Pesquisador no campo do direito constitucional, migração, refúgio, e direitos sociais de grupos vulneráveis. Oficial substituto do 1º Registro Imobiliário da Comarca de Rio Branco. Professor Universitário.

poderes públicos, inclusive auto compondo com outros órgãos do Sistema de Justiça. Baseando-se na teoria da resolutividade ministerial, aqui compreendida como expressão genuína da ordem constitucional de promoção da cidadania, o breve estudo aponta que o Ministério Público do Estado do Acre tem buscado assumir sua identidade amazônica, de fronteiras, realidade que tem peculiaridades e especificidades a serem observadas na concretização dos direitos fundamentais tanto no plano coletivo quanto no plano dos direitos fundamentais indisponíveis.

**Palavras-chave:** Ministério Público. Atuação Resolutiva. Amazônia Acreana. Migração. Direitos fundamentais.

**Abstract:** The performance of the Public Prosecutor's Office in large territories, as is the case in mainland Brazil, needs to take into account aspects of regionality and the particularities of each territory, aiming at a more accurate performance in the defense of fundamental rights, the main constitutional mission of the parquet. With the advent of the 1998 Constitution, the Public Prosecutor's Office distanced itself from the defense of state interests, to the promotion of the interests of society, of collectivities, respecting the diversities of all orders, to fulfill its vocation as an instance of promoting citizenship. This article aims to discuss the necessary action of a public prosecutor at the borders, in the heart of the Amazon rainforest, dedicated to being a defender of traditional peoples and communities, in a territory markedly resulting from migration processes. The migratory phenomenon of the 2010-2020 in the state of Acre, decade required the institution to act diligently, dialogically and resolutely, articulating actions between civil society and public authorities, including self-composing like other organs of the justice system. Based on the theory of ministerial resoluteness, understood here as a genuine expression of the constitutional order for the promotion of citizenship, the brief study points out that the Public Ministry of the State of Acre has sought to assume its Amazonian identity, of borders, which has peculiarities and specificities to be observed in the realization of fundamental rights at the collective level and at the level of unavailable fundamental rights.

**Keywords:** Public Prosecutor's Office. Resolutive Action. Acrean Amazon. Migration. Fundamental rights.

## PALAVRAS INICIAIS

O tema da mobilidade humana apresenta-se com elevado grau de complexidades e, em suas tantas facetas, produz responsabilidades e consequências não só para o Estado, mas para todos os envolvidos, impactando no conjunto da sociedade. Algumas relações e variáveis na busca por compreender as migrações são necessárias como, por exemplo, a efetivação dos compromissos internacionais no âmbito do direito interno de cada nação, a cidadania e as questões que ultrapassam definições baseadas nos critérios de solo e de sangue, em relação ao vínculo com determinado Estado e a hermenêutica necessária para ampliação de conceitos gerados no âmbito de uma concepção mais hermética sobre os direitos de migrantes, refugiados e apátridas.

O Ministério Público, órgão de Estado, constitucionalmente responsável pela defesa e proteção da cidadania, tem a tarefa de atuar na consolidação de um patamar protetivo, visando não incidir no que doutrinadores e estudiosos contemporâneos da atividade ministerial têm chamado de crise de efetividade.

A demanda para a proteção social de imigrantes, refugiados e apátridas, em um país conformado por um histórico migratório eivado de violações e agressões a direitos e que, mesmo com uma moderna legislação migratória, ainda não dispõe de uma verdadeira política de integração de imigrantes, exige cada vez mais das instituições do Sistema de Justiça, em especial do Ministério Público, uma atuação dialógica, célere, responsável e resolutiva. O MP, portanto, pode figurar – em sua função de garante do direito de migrar (*ius migrandi*) – como ator importante em face do paradoxo consolidado da ideia (e prática) do Estado-nação, ou melhor, da soberania do Estado-nação, e do mandamento constitucional de proteção e defesa dos direitos que garantam a dignidade da pessoa humana – fundamento da ordem constitucional brasileira.

O presente artigo, mesmo que de forma propedêutica, visa apresentar a ação do Ministério Público do Estado do Acre (MPAC) em face da demanda relacionada à integração de imigrantes e refugiados que chegam ao Brasil por meio fronteira que divide o País do Peru e da Bolívia. As cidades acreanas, incrustadas no meio da selva amazônica, com frágeis redes de proteção social, formaram o cenário pelo qual os membros do MP acreano necessitaram organizar sua atuação visando atender aos que chegavam destituídos de cidadania, os quais desafiavam a capacidade do *Parquet* em atuar como transformador da realidade social.

Neste sentido, entre rebojos e banzeiros, tendo em conta a crise humanitária resultante de questões migratórias numa das mais pobres e remotas fronteiras do País, aliada à baixa presença física e operacional dos órgãos constituintes do Sistema de Justiça federal, ou até mesmo do Poder Executivo federal, a

atuação e experiência do MPAC, em matéria migratória, pretende ir além da emergencialidade e por estabelecer um patamar mínimo de proteção e defesa dos direitos migratórios (direito de assimilação e direito de integração).

## **1. O *IUS MIGRANDI* (DIREITO DE MIGRAR) COMO DESAFIO JURÍDICO PARA A JUSTIÇA NA AMAZÔNIA ACREANA**

Até meados do século XIX, a vasta e grande região da Amazônia era conhecida apenas por seus mitos, encantos e perspectivas de espaço inóspito, perigoso e selvagem. De acordo com Ranzi (2008), em 1744 o pesquisador francês La Condamine, a partir do Equador, desce o rio Amazonas até a pujante cidade de Belém e conhece a borracha – até então manipulada pelos índios, que servia para fabricação de pequenos objetos.

A partir de então inicia-se uma forte divulgação da goma elástica da Amazônia ao mundo, o que seria, anos mais tarde, um dos produtos de maior exploração econômica a impulsionar a revolução industrial até as guerras mundiais do século XX. (RANZI, 2008).

A borracha natural, durante a metade do século XIX e a metade do século XX, foi responsável pela sustentação de um dos mais importantes ciclos de desenvolvimento nacional. O processamento da borracha para atender à indústria de automóveis<sup>3</sup>, pela fabricação de pneus, gerou uma demanda nacional para atenção ao mercado internacional, fazendo com que Belém e Manaus se convertessem em pontos de comercialização e exportação da goma elástica colhida e produzida pelas enormes levas de seringueiros refugiados da seca do sertão nordestino, os quais foram embrenhando-se no interior de toda a região da selva.

O cenário acima pintado foi preponderante para o povoamento da região do Acre, sendo o elemento nacional nordestino a principal força motriz de ocupação para levar a cabo a empresa gomífera, gerando a expectativa de enriquecimento de milhares de nordestinos trazidos à selva acreana para iniciar os seringais de extrativismo do látex (RANZI, 2008).

O Estado do Acre, desde fins do século XIX, foi sendo colonizado por grupos migrantes em deslocamento em função dos ciclos econômicos da exploração da borracha nos seringais. Dessa forma, a região, após disputas internacionais e afirmação enquanto território brasileiro, acolheu nordestinos, outros amazônidas brasileiros, amazônidas de outros países, espanhóis, portugueses e grande colônia sírio-libanesa, nomeada inicialmente de “colônia turca”.

---

<sup>3</sup> O apogeu do mercado internacional que agregava a goma produzida a partir do látex da seringueira veio com a descoberta do processo de vulcanização, patrocinado pelo cientista americano Charles Goodyear (MELO, 2011).

O território do atual Estado do Acre está formatado por 90% de área de fronteira, o que por si traz ao tema um conglomerado de situações, ora de risco, ora de proteção. Mbembe (2020), em seu livro *Necropolítica*, explica que nos lugares de fronteira se exerce o poder de suspensão do Estado de Direito e cria-se uma zona cinzenta, onde a pessoa humana deixa de ser vista como tal e sobre sua vida o soberano tem o direito de decidir, se é uma vida matável ou não.

Os imigrantes que chegaram ao Acre, garantiram que o território, antes pertencente à Bolívia, fosse, após o processo conhecido como Revolução Acreana (06 de agosto de 1902 a 24 de janeiro de 1903), incorporado definitivamente ao Brasil. Assim, os nordestinos vindos para a Amazônia, a partir do ano de 1877, a bem-dizer, ingressaram em território estrangeiro, chamado à época de *tierras no descubiertas* (RANZI, 2008).

Foram, porquanto, imigrantes brasileiros – estrangeiros para a Bolívia – que protagonizaram o processo de anexação do último Estado à Federação Brasileira, em um lugar de entrada ao País, embora distante do Atlântico e da grande circulação do capital nacional nas metrópoles brasileiras (FONSECA, 2021).

Na década de 70 do século XX, por incentivo governamental, a região recebeu migrantes nacionais do Sudeste e do Sul do País, a pretexto de desenvolver a pecuária de extensão, dada a crise do extrativismo.

Nos últimos 10 anos, o Acre tem sido rota consolidada de numerosos grupos de imigrantes e refugiados. Inicialmente, após o terremoto do Haiti, mais de 30 mil haitianos entraram no Brasil pela fronteira do Acre com Peru e com a Bolívia. Os deslocamentos seguiram com novos grupos de migrantes de países latinos, grupos africanos e, por último, a maior migração latina da história – a migração venezuelana.

A partir do ano 2019, por via da fronteira com a República do Peru e a República Plurinacional da Bolívia, o Acre deparou-se com a grande entrada de cidadãos de nacionalidade venezuelana, inclusive grandes grupos indígenas da etnia *Warao*. De acordo com Silva e Gorcevski (2021), são diversos os motivos que levam estes grupos a migrarem, sendo que, muitas vezes, o direito humano de migrar vem acompanhado por uma série de violações e negações de direitos.

Nesse contexto, a migração venezuelana para o Brasil se estabeleceu em três fases, sendo a primeira composta por integrantes da classe alta; a segunda, por pessoas que faziam parte da classe média, como profissionais liberais e comerciantes; e a terceira, por pessoas mais pobres, que são identificadas sob o prisma da vulnerabilidade (SILVA; GORCZEVIK, 2021).

O número de imigrantes chegados ao Acre foi aumentando de forma avassaladora ano por ano. Segundo a Secretaria de Justiça e Direitos Humanos do Acre,

registraram-se 37 entradas em 2010, saltando para 16.206 em 2014. Até o fim do primeiro semestre de 2015, entrou de forma registrada pelo Acre um total de 40.664 imigrantes, de aproximadamente 15 nacionalidades.

A realidade fronteiriça da Amazônia, em um Estado pobre como o Acre, que sobrevive, em grande parte, das transferências voluntárias da União, requer um Sistema de Justiça muito coeso na vigilância dos direitos de populações mais vulneráveis, notadamente, com o primeiro deles, o direito de migrar.

O aumento do fluxo haitiano e dos fluxos imigratórios de africanos não contou com uma arrojada organização do Estado brasileiro. A União foi lenta em iniciar qualquer atuação neste campo, relegando ao Estado do Acre e, ainda mais complexo, aos municípios pobres da fronteira a proteção social e humanitária que o País firmara a nível internacional.

Como ilustra Fonsêca (2021), “as possibilidades de administrar a situação estiveram, num primeiro momento, diretamente relacionadas com uma rede de apoio solidária que envolveu principalmente a Igreja e a comunidade, com pouco ou nenhuma, participação do Estado” (p. 98). Segundo dados da Secretaria de Estado de Assistência Social e Direitos Humanos, por meio do Núcleo de Apoio ao Migrante e Refugiado, além dos haitianos e senegaleses, mais 33 nacionalidades foram atendidas no biênio 2017-2019<sup>4</sup>.

O ano de 2021 se afigura emblemático, pois foi o ano em que o Estado brasileiro analisou o maior volume de solicitações de refúgio de sua história – um total de 70.933 pedidos. Desses, 72% foram oriundos da Região Norte do País, sendo que o Estado do Acre concentrou o maior volume de solicitações de refúgio apreciadas pelo Brasil (47,8), seguido pelo Estado de Roraima (14,7%) (JUNGER; CAVALCANTI; OLIVEIRA, 2022).

A atuação, no/do Acre, em relação às políticas para imigrantes e refugiados que ingressam no território nacional pela fronteira Brasil – Peru – Bolívia foi, até o ano 2018, baseada em arranjos emergenciais voltados a momentos pontuais. A partir da (nova) crise humanitária<sup>5</sup> com a vinda dos imigrantes venezuelanos, e principalmente pela exposição e mendicância nas ruas das cidades acreanas de crianças migrantes, com maior número de crianças indígenas, o Poder Executivo foi concitado, de forma mais direcionada e estratégica, a tomar providências.

---

<sup>4</sup> Em 2017, 207 imigrantes, entre os quais venezuelanos, senegaleses, sudaneses, russos, congolezes, nigerianos, equatorianos e cubanos. Em 2018, 89 e, em 2019 – até novembro -, 110 imigrantes.

<sup>5</sup> A rota da imigração pela fronteira do Acre já não é mais uma rota ocasional. Levando-se em conta a década de migrações (2010-2020), bem como os anos de 2021, 2022 e o início de 2023, visualiza-se um fluxo ininterrupto de entrada de imigrantes, ora documentados, ora indocumentados. O que se chama de “crise migratória”, na verdade, é crise do Estado brasileiro nas políticas de assimilação de imigrantes conforme normativa interna e compromissos internacionais assumidos, e não concretizados. A “crise” é, portanto, de efetividade do Estado.

Este impulso e cobrança foram realizados por dois setores importantes para a defesa e consolidação da cidadania democrática no País. Trata-se do Sistema de Justiça local e da sociedade civil organizada, os quais pressionaram o Estado a organizar-se de modo a cumprir os comandos constitucionais de defesa – ampla e irrestrita – da dignidade humana.

Este passo, como veremos a seguir, fez-se com diálogos, pactuações na esfera democrática e participativa, a fim de, em termos de Ministério Público, aprimorar a capacidade de resolutividade das práticas ministeriais, fazendo, quando necessário, os devidos direcionamentos à jurisdição cabível, posto o estado letárgico de respostas humanitárias à crise instalada e complexada pelo contexto sanitário internacional e pelas medidas de xenofobia estatal obnubiladas pelo discurso de enfrentamento à pandemia da COVID-19.

## **2. DESVELO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE EM DEFESA DOS DIREITOS DE MIGRANTES E REFUGIADOS**

Nos primeiros anos da nova etapa da imigração pelo Acre, iniciada em 2010, a atuação do Sistema de Justiça estadual e federal se mostrou, em grande, parte frágil e – por assim dizer – inexistente, com exceções da resolução de casos individuais, tais como situação de crianças e adolescentes desacompanhados ou demandas de natureza criminal.

No que diz respeito às políticas públicas, é importante recordar da noção do direito como uma “grande forma de coordenar decisões” (LUHMANN, 1994, p. 41), ou seja, de ligar uma decisão querida/desejada a outra. A maneira pela qual uma ação é ligada a outra ocorre por meio de normas, que aumentam a possibilidade de cooperação pela formação de redes de decisões (LUHMANN, 2002).

Acresce que Bitencourt e Reck (2021), ao analisarem a crise do constitucionalismo contemporâneo no Brasil e a resposta das políticas públicas, apresentam que “os modelos decisórios podem ser de Estado e de governo. Os modelos de Estado terão por característica a proteção perante considerações de situação/oposição. Os governos, de acordo com cada situação, tendem a alterar os modelos, para fins de imprimir seu estilo de governar” (p. 44). Neste sentido, defendem os autores que os modelos de Estado mantêm sua identidade mesmo com a mudança de governo e que, caso haja alteração, é feita a invocação do controle jurisdicional das políticas públicas, que também pode ser realizada por tutela administrativa.

No contexto dos direitos migratórios, materializados por políticas públicas, Moreira (2019) aduz que para, além de internalizar direitos e normatizá-los, torna-

-se necessário que os direitos sejam exigidos, calhando tal papel a organizações estatais que exercem funções essenciais à Justiça, como o Ministério Público, a Defensoria Pública e, em algumas situações, a Advocacia. Tal demanda aponta para o aspecto formal e, principalmente, material, uma vez que o “acesso à justiça não se resume apenas à possibilidade de buscar a tutela jurisdicional do Estado” (MOREIRA, 2019, p. 497).

Na atuação do Sistema de Justiça do Estado do Acre, é muito evidente que a defesa dos direitos humanos não está adstrita à regularidade migratória. Em outros termos, a proteção que se tem buscado fazer ultrapassa a condição de documentação ou indocumentação. Aliás, no contexto do fechamento das fronteiras por ocasião de medidas sanitárias, esta atuação foi fundamental para a efetivação da acolhida humanitária deste crescente contingente de pessoas.

O Ministério Público do Trabalho, ainda no início da migração contemporânea, ajuizou Ação Civil Pública (Proc. 0000384-81.2015.5.14.0402) contra a União devido ao desempenho precário em relação ao acolhimento humanitário dos trabalhadores haitianos (MOREIRA, 2019). Curiosamente, o viés da ação estava ligado à proteção do trabalho do migrante, que, uma vez contratado, estava sujeito a situações de violação de direitos trabalhistas e outros direitos humanos.

Aos olhos de Moreira (2019), o Brasil, durante o período de acolhimento da diáspora haitiana, não estava adequadamente preparado para o acolhimento humanitário necessário. Ao fim do julgamento da Ação Civil Pública do Ministério Público do Trabalho, foi formalizado “um importante acordo, que estabeleceu algumas medidas humanitárias de natureza individual e social, garantindo, em especial, as modalidades de ingresso protegido ao mercado de trabalho” (MOREIRA, 2019, p. 510).

Em 2019, o Ministério Público do Estado do Acre, em conjunto com as demais instituições do Sistema de Justiça local, nomeadamente Ministério Público Federal e Defensoria Pública da União e do Estado do Acre, após inúmeras reuniões, estudos, visitas e inspeções, elaboraram e expediram a Recomendação Conjunta MPF/MPAC/DPU/DPE nº 001/2019, endereçada está à União, ao Estado do Acre e ao Município de Rio Branco, pela qual alvitavam a adoção de medidas com o fito de proteger e acolher o grande número de imigrantes venezuelanos que aportavam na região, incluindo povos indígenas da etnia *Warao*.

Dadas as medidas restritivas de mobilidade impostas pela pandemia de COVID-19, o Brasil emitiu várias portarias sobre a interdição temporária de fronteiras. Essa situação provocou episódios críticos de crise humanitária na fronteira entre Brasil (Acre) e Peru (Iñapari), tanto com migrantes do Peru tentando entrar no Brasil quanto com o fluxo de retorno do Brasil para o Peru, por parte de migrantes haitianos e grupos menores de nacionalidade africana, bem como a

pessoas vindas do Brasil.

Nesse contexto, os órgãos do Sistema de Justiça federal e associações civis apresentaram ações judiciais com vistas a anular as portarias do Ministério da Justiça brasileiro que infringiam direitos humanos dessa população retida na zona de fronteira, nas quais se previa expulsão sumária ou impedimento ao pedido de refúgio humanitário. A mediação extrajudicial deu-se em diferentes momentos de tal crise, no início de 2021.

Na Ação Ordinária com Pedido de Tutela de Urgência contra a União Federal (PAJ nº 2020/009-01658), em razão da deportação coletiva de 18 pessoas, sendo oito crianças e adolescentes, a Defensoria Pública da União assim se manifestou perante o Juízo Federal no Acre:

Note-se que o Juízo está diante de um caso gravíssimo e extremamente sensível. A União, ao promover o rechaço sob a forma de repatriação ou “deportação” com fundamento numa norma temporária sem respaldo em lei, não apenas devolveu os autores a um país que sequer era o de sua nacionalidade. Pelo contrário, sabia e estava ciente que **os autores, dentre eles mulheres e crianças, seriam devolvidos a um não-lugar**, uma zona que está juridicamente sob responsabilidade do Estado brasileiro como parte de seu território, mas para fora da qual não podem sair. **Uma situação kafkiana e deses- peradora de deslocalização, verdadeiro estado de exceção individual contra um grupo de pessoas extremamente vul- neráveis a quem o Brasil negou tratamento digno e huma- nitário.** (DPU, 2020, PAJ nº 2020/009-01658, grifo nosso).

A atuação da Defensoria Pública da União, por meio do Grupo de Trabalho Migrações, Apatridia e Refúgio, representa uma verdadeira fortaleza no que concerne ao respeito para com os direitos humanos dos migrantes nesta região. Muito embora a DPU tenha atribuição para assistência a todos os imigrantes vulneráveis e hipossuficientes, sua atuação com relação aos solicitantes de refúgio e aos refugiados é destacada<sup>6</sup>. Conforme Moreira (2019), neste ponto os solicitantes de refúgio podem ser considerados como hipervulneráveis<sup>7</sup>.

Entre os dias 03 e 05 de março de 2021 a Defensoria Públi-

---

<sup>6</sup> “A condição peculiar dos refugiados reclama a intervenção da Defensoria Pública da União, exercendo seu múnus constitucional para propiciar uma assistência jurídica integral, seja na assistência técnica, quando do ingresso em um dos polos de uma demanda jurídica, ou na assistência extrajudicial, necessária à obtenção de documentos e benefícios” (ANNONI; ARAÚJO, 2008, p. 348).

<sup>7</sup> “Os solicitantes de refúgio e refugiados se enquadram, em última análise, no que vem se denominando no âmbito do Superior Tribunal de Justiça de hipervulneráveis, isto é, os socialmente estigmatizados ou excluídos” (MOREIRA, 2019, p.04).

ca da União promoveu missão de campo na cidade de Assis Brasil/AC, com o objetivo de prestar assistência jurídica a aproximadamente 400 (quatrocentas) pessoas migrantes, a maioria de nacionalidade haitiana, em situação de retenção de fluxo na fronteira entre Brasil e Peru, com especial atenção às que estão acampadas na Ponte de Integração, que une os dois países. No caso, a retenção é de pessoas não nacionais que desejam sair do Brasil rumo ao Peru, que seria país de trânsito rumo a outros países da região ou eventualmente país de destino. (DPU, 2021, Informe Defensorial: Pessoas migrantes retidas na fronteira entre Brasil e Peru).

Em outra ação, o Ministério Público Federal no Estado do Acre ajuizou Ação Civil Pública (nº 1001223-89.2021.4.01.3000) no sentido de que a União, o Governo do Estado do Acre e o Município de Assis Brasil pudessem garantir alimentos aos imigrantes retidos na fronteira, inclusive fundamentando no direito humano à alimentação adequada.

Como mais uma atuação conjunta do Sistema de Justiça no Acre, no mês de maio de 2020, os órgãos recomendaram ao Estado do Acre e aos municípios acreanos a aceitação de repasse emergencial de recursos federais para a execução de ações socioassistenciais e a estruturação de uma rede em favor de pessoas migrantes e/ou em situação de rua, nos termos da Portaria do Ministério da Cidadania 369, de 29 de abril de 2020, emitida no âmbito do estado de emergência da COVID-19.

Um dos pontos da recomendação tratava do fornecimento de abrigo emergencial, provisório e adequado aos migrantes, refugiados e apátridas que estivessem ou viessem a chegar ao Estado do Acre, observando-se a necessidade de abrigos específicos aos indígenas venezuelanos da etnia *Warao* e outros, de modo a separá-los dos não indígenas, a fim de evitar a contaminação e a proliferação do vírus em decorrência da situação de insalubridade em que se encontravam os migrantes (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL – MPF, 2020).

O Ministério Público do Estado do Acre, por sua vez, no intento de fortalecer a ação judicial e extrajudicial no campo dos direitos dos migrantes, refugiados e apátridas, instituiu o Grupo Especial de Trabalho no Contexto da Migração (GA-EMIG), formado por membros atuantes na questão dos direitos fundamentais e por membros com processos civis e criminais nas regiões fronteiriças. Assim dispõe o Ato nº 007/MPAC para a criação do GAEMIG:

Art. 2º O GAEMIG, de caráter permanente, tem por finalidade atuar no acompanhamento, fiscalização e implementação das ações necessárias visando a defesa dos direitos de migrantes, refugiados e apátridas, em diálogo permanente com outras instituições do sistema de justiça e organizações da sociedade civil. (MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE, 2021).

Em 2021, o MPAC criou o projeto “Travessia: a atuação do MPAC na defesa dos direitos fundamentais no contexto migratório”, colimando articular operacionalmente ações nesse referido campo. A propósito, a iniciativa rendeu reconhecimento no Prêmio do Conselho Nacional do Ministério Público (Edição 2021), na categoria “Direitos Fundamentais”.

A proposta e ideia deste projeto consistem, mormente, em promover uma verdadeira travessia da temática pelo terreno do MPAC. Vislumbrava-se aí a necessidade de aproximação de membros e servidores da rubrica do direito migratório, para que se apossassem de mais aportes visando ao processo de diálogo com as redes especializadas, sociedade civil e atores do Sistema de Justiça. O MPAC intentou, assim, estabelecer uma plataforma permanente de autocomposição na alçada da proteção da cidadania migratória, e, em muito, tal iniciativa buscou vencer entraves relacionados às regras processuais de atribuição e/ou competência.

Um dos resultados mais importantes da atuação resolutiva do MPAC, em contínuo diálogo e parceria horizontalizada com os demais agentes do Sistema de Justiça do Acre, tem a ver com a recomendação e com o acompanhamento para a implantação do Comitê Estadual de Apoio aos Migrantes, Refugiados e Apátridas do Estado do Acre (CEAMAR/AC)<sup>8</sup>, vinculado à Diretoria de Políticas Públicas de Direitos Humanos da Secretaria de Assistência Social, dos Direitos Humanos e de Políticas para as Mulheres do Estado do Acre.

Dentre as atribuições do órgão colegiado, instalado no Acre depois de decorridos 10 anos da crise humanitária pelo alto número de imigrantes haitianos recebidos, destaca-se:

Art. 2º Ao Comitê Estadual de Apoio aos Migrantes, Apátridas e Refugiados – CEAMAR/AC - instância colegiada de caráter consultivo, deliberativo e propositivo, compete:

I – orientar, acompanhar e avaliar as ações, projetos, progra-

---

<sup>8</sup> Os autores deste trabalho fizeram parte de toda a articulação para a criação deste comitê, representando o Ministério Público do Estado do Acre.

mas, planos relacionados à política de atendimento aos migrantes, apátridas e refugiados;

II – propor mecanismos de prevenção do tráfico de pessoas, trabalho escravo, exploração sexual e outras vulnerabilidades que migrantes, apátridas e refugiados estão suscetíveis;

III – propor parcerias, projetos de cooperação técnica e de captação de recursos junto a organismos nacionais e internacionais que atuem no apoio a migrantes, apátridas e refugiados, incluindo agências do Sistema Interamericano de Direitos Humanos e da Organização das Nações Unidas;

IV – recomendar elaboração de estudos e pesquisas relacionados à temática de migração, apátrida e refúgio;

V – apoiar a criação de comitês ou comissões assemelhadas de iniciativa dos municípios;

VI – incidir no orçamento público do Estado do Acre para inclusão das ações, projetos, programas e planos relacionados à política de atendimento aos migrantes, apátridas e refugiados. (ACRE, 2021, Decreto n.º 7.357, de 26 de novembro de 2020).

O CEAMAR tem tido papel fundamental nas discussões respeitantes às políticas públicas migratórias no Acre, desde a sua primeira reunião ocorrida em 18 de fevereiro de 2021. No âmbito do comitê se discutiram e se deliberaram as pautas correspondentes à crise humanitária produzida pelo fechamento das fronteiras em razão da pandemia; à implantação e manutenção de estratégias permanentes de atuação governamental na fronteira e na capital; ao acesso à saúde, educação, trabalho e renda, benefícios assistenciais; às questões de imigrantes implicados no Sistema de Justiça criminal, quer como autores de infrações penais, quer como vítimas; além de outras demandas afins de matéria migratória.

A presença do Ministério Público Federal e Estadual, da Defensoria Pública da União e do Estado do Acre, nas reuniões do CEAMAR e nas demais atuações *in loco*, tem colaborado efetivamente para o cumprimento do comando constitucional da não distinção entre nacionais e não nacionais e, na prática, contribuído para o acesso aos direitos de cidadania de imigrantes, refugiados e apátridas que chegam ao território nacional por via do Estado do Acre. Nessa esteira, o CEAMAR cuidou de organizar todo o fluxo e o protocolo de proteção social do migrante, desde sua estada na fronteira com Peru e Bolívia, designadamente nas cidades de Assis Brasil, de Brasileia e de Epitaciolândia, até a

Capital do Estado do Acre.

No ano de 2022, o MPAC, o MPF, a DPU e a DPE assinaram junto com os municípios de Brasileia e de Epitaciolândia, bem como a Igreja Católica, contando com o apoio da Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão, um Termo de Acordo Extrajudicial (TAE) cujo objeto repousa na implantação de uma política pública de proteção dos imigrantes e refugiados no Alto Acre que contemple em seu miolo recursos federais e estaduais, o acolhimento integrado, campanhas contra xenofobia, o acesso à saúde, educação, emprego e renda, assim como a criação de um fluxo e um protocolo local.

O TAE vem sendo monitorado pelo MPAC, que formulou, outrossim, o projeto “Cidadania sem Fronteiras”, visando consolidar o acesso dos imigrantes às políticas públicas e – de forma dialogada com os gestores – fortalecer a capacidade de acolhida migratória nas fronteiras acreanas. No âmbito do projeto “Cidadania sem Fronteiras”, o MP acreano atua na matéria migratória partindo da compreensão da incompletude institucional e da busca da melhor solução negociada, no afã de atender às demais complexidades – que a região de atuação na fronteira impõe – de forma a não sobrecarregar o Poder Judiciário.

### **3. RESOLUTIVIDADE: SIGNO DE UM MP AMAZÔNICO TALHADO EM INTERSTÍCIOS E LIMIARES**

A atuação do Ministério Público do Estado do Acre nas questões relacionadas à proteção de direitos fundamentais de imigrantes e refugiados coincide com o múnus conferido pela ordem constitucional vigente. Quiçá um aspecto que poderia ser lançado como crítica a esta atuação reside nas dimensões afetas à atribuição em razão da matéria e do território.

É forçoso, não obstante, chamar à baila que, no caso concreto do Acre, as fronteiras com os países vizinhos são desguarnecidas da presença das instituições do Sistema de Justiça federal, confinando-se toda a atuação federal à securitização de fronteiras, levada a efeito – posto que de forma diminuta – pelo Exército Brasileiro e pela Polícia Federal. Daí o MPAC constituir a única instituição com promotorias instaladas nas cidades fronteiriças, onde deságuam as distintas complexidades relacionadas à imigração nos recônditos amazônicos.

Porquanto, o fator regional e territorial – neste caso a Amazônia transfronteiriça – vem a incidir na organização estratégica do MPAC, pois, em um cenário caracterizado pela baixa presença estatal, fragilidade técnica e orçamentária dos municípios e esquecimento completo por parte da União das fronteiras pobres do Acre, cumpre ao *Parquet* o que defende Bonavides (2003, p. 21): “O Ministério Público, por conseguinte, nem é governo, nem oposição. O Ministério Público é constitucional; é a Constituição em ação, em nome da sociedade, do interesse

público, da defesa do regime, da eficácia e salvaguarda das instituições”.

No papel de instituição de defesa da cidadania, o Ministério Público deixou de ser o simples guardião da lei (*custos legis*), para, então, exercer o papel de guardião da sociedade (*custos societatis*) e, ainda, conforme Souto (1997), ser o guardião do próprio direito (*custos juris*). Com a nova ordem estatal, sustenta Goulart (1998) que os ditames constitucionais põem em relevo dois modelos de Ministério Público, a saber: o demandista e o resolutivo.

O Ministério Público demandista, fortemente arraigado, é o que atua perante o Poder Judiciário, enquanto agente processual, transferindo a tal esfera a resolução dos problemas sociais, o que, para Goulart (1998), não atende plenamente aos interesses sociais, já que o Judiciário ainda responde muito mal às demandas atinentes aos direitos massificados e plurais.

O Ministério Público resolutivo, por sua vez, corresponde ao plano extra jurisdicional, como um grande intermediador e pacificador da conflituosidade social. Assim, o Ministério Público não pode ser aquela instituição burocrática que apenas atua perante demandas formalizadas, sem se conectar com a realidade social repleta de desigualdades e de injustiças que assolam o País, mais ainda os Estados fronteiriços da Região Norte como o Acre.

Para o Ministério Público afirmar seu papel como agente político, participando e fomentando a formulação de políticas públicas – e neste caso de uma política pública migratória – que alcancem a efetiva transformação social, Goulart (1998) propõe o seguinte:

(...) **transformar-se em efetivo agente político**, superando a perspectiva meramente processual da sua atuação; **atuar integradamente e em rede, nos mais diversos níveis – local, regional, estatal, comunitário e global -, ocupando novos espaços e habilitando-se como negociador e formulador de políticas públicas; transnacionalizar sua atuação**, buscando parceiros no mundo globalizado, pois a luta pela hegemonia (a guerra de posição) está sendo travada no âmbito da ‘sociedade civil planetária’; buscar a solução judicial depois de esgotadas todas as possibilidades políticas e administrativas de resolução das questões que lhe são postas (ter o judiciário como espaço excepcional de atuação). (GOULART, 1998, p. 121-122, grifo nosso).

Em um contexto de defesa de direitos humanos de vulneráveis, e ainda mais em um território de fronteiras, a colegialidade da tomada de decisões deve envolver a pluralidade das instituições jurídicas, de forma a romper, em definitivo, o entendimento vetusto de que tal matéria é – exclusivamente – de atribuição/

competência das instituições que atuam na jurisdição federal. Assim foi o pensamento do Ministério Público do Estado do Acre, tornado concreto por meio do GAEMIG e dos projetos “Travessia” e “Cidadania sem Fronteiras”.

O entendimento do acesso à justiça, para além do acesso à jurisdição, está inscrito e reconhecido nas práticas do *Parquet* acreano. É necessário, por isso, fortalecer cada vez mais a atuação resolutiva e o envolvimento proativo dos agentes jurídicos do Estado que visam, em sua atuação, “orientar a defesa dos direitos humanos que vai além dos direitos dos cidadãos” (FERRAJOLI, 2007, p. 57). O *ius migrandi* pressupõe a pessoa humana antes do cidadão, e neste desiderato civilizatório, evidentemente, o Sistema de Justiça assume parte fundamental.

A atuação coordenada do Sistema de Justiça acreano, que ousamos denominar de Sistema de Garantia de Direitos de Imigrantes e Refugiados, acima demonstrados alguns de seus aspectos e feitos, ao afastar a ideia de acesso de direitos apenas aos cidadãos – na acepção restrita pela territorialidade subjacente ao termo ou, ainda, pelo vínculo jurídico da pessoa a um Estado soberano – comunga com o pensamento de Ferrajoli (2010), ao perorar que:

[...] não podemos fazer o caminho inverso – isto é, transformar os direitos do homem em direitos só do cidadão –, sem renegar aquele universalismo dos princípios sobre o qual se fundamenta a credibilidade de nossas próprias democracias. Levar a sério aqueles valores, ou seja, os dos direitos humanos proclamados pelas cartas constitucionais, significa, conseqüentemente, ter a coragem de desancorá-los da cidadania, ou seja, desvencilhá-los do último privilégio de status que permaneceu no direito moderno. E isso significa reconhecer seu caráter supra-estatal, garanti-los não apenas dentro, mas também fora e contra todos os Estados, e assim dar um fim a esse grande apartheid que exclui de seu aproveitamento a maioria da humanidade. (FERRAJOLI, 2010, p.57-58).

A pesquisa que enseja o presente artigo conseguiu encontrar resultados satisfatórios a partir da atuação do Sistema de Justiça no Estado do Acre para a defesa real e eficaz do *ius migrandi*, com base no direito internacional dos direitos humanos. Identificou-se, contudo, que a atuação deste sistema e dos órgãos que exercem funções essenciais à justiça reclama uma estratégia de maior colegialidade e uma maior discussão a propósito do acompanhamento das políticas públicas em seus orçamentos, formação de agentes e diálogo com a sociedade.

Antoja-se importante, ainda, a formação dos integrantes de tal sistema, nos quais se contam membros do *Parquet*, da magistratura, da Defensoria Pública e das advocacias pública e privada, bem como os servidores e os órgãos de assessoria das instituições, com especial destaque ao Sistema de Justiça estadual, em contínuo diálogo com a sociedade civil.

A integração matricial ou intersetorial e a capilaridade de que o Ministério Público dispõe nas distintas regiões do Estado do Acre, conjugado o aporte feito nas últimas gestões para ampliação do número de equipes técnicas multiprofissionais que dão apoio às áreas finalísticas, são fatores de sucesso para a instrumentalidade e resolutividades das práticas de proteção e defesa dos direitos fundamentais neste universo verde e úmido que é a Amazônia – deveras uma fronteira dinâmica e desafiante a encerrar um caudal de gentes e de culturas.

## **PALAVRAS ÚLTIMAS**

A pesquisa, palmilhando estes varadouros e os meandros das águas que afiguram a Amazônia acreana, trouxe a lume elementos da formação histórica do Acre – terra de imigração e emigração. Local desconhecido do Brasil, em que as relações de poder dos seringalistas sobre os seringueiros e destes sobre povos indígenas foram assaz marcadas por traços de violência e exploração. Terra manchada pelo sangue da opressão e do extermínio. O sangue negro, nordestino, indígena e árabe misturou-se ao sangue e ao suor de tantos outros imigrantes que aportaram nestas paragens tropicais. Todos a reivindicar uma vida com dignidade.

A última década assoma a diversificação da imigração e uma gama de desafios impostos à realidade local: uma rota de passagem consolidada, a desresponsabilização federal na questão, a atuação emergencial do Estado do Acre, o sufoco orçamentário e técnico dos municípios de fronteira, o apoio importante e questionador – e é bom que assim seja – da sociedade civil e, durante algum tempo, o não envolvimento do Sistema de Justiça.

Os movimentos recentes (2020-2022) reposicionam o Acre na questão migratória. A criação por parte do Governo do Estado de um órgão colegiado para deliberar acerca das políticas públicas voltadas à proteção de imigrantes, refugiados e apátridas; a criação de fluxos e protocolos de atendimento intersetorial e interinstitucional; a busca para aceder a recursos e maior qualificação do corpo técnico envolvido na atuação – constituem frutos notáveis resultantes, como vimos, da união entre a sociedade civil e o Sistema de Justiça.

Releva lembrar que a atuação resolutiva do Ministério Público do Estado do Acre para a defesa real e eficaz do *jus migrandi*, com base no direito internacional dos direitos humanos, é reconhecida pelo conjunto de instituições a nível

local e nacional. Descortinou-se, não obstante, que a atuação do Sistema de Justiça e dos órgãos que desempenham funções essenciais à justiça precisa traçar uma estratégia em que se note maior colegialidade e em que se pautem um maior monitoramento das políticas públicas em termos de orçamentos, formação de agentes e diálogo com a sociedade. Faz-se mister ensinar e aprender sobre a resolutividade, tendo por base os ingredientes regionais, para que a atuação não se perca em inefetividades.

É inegável que as ações e omissões do Estado brasileiro, no respeitante à efetivação dos direitos de cidadania aos imigrantes, inscrevem-se no contexto maior da percepção e do controle sobre os que deslocam e sobre suas trajetórias pela sobrevivência.

A mirada do presente trabalho, conquanto de relance, chama para assuntarmos na problemática desde esse eixo amazônico e no papel das instituições democráticas e do conjunto da sociedade, priorizando medidas humanizadoras sobre a vida dos imigrantes e refugiados, de modo a possibilitar o reconhecimento destes como sujeitos sociais e políticos. Precisamos, portanto, redirecionar o olhar, de um novo atuar, que seja, sobretudo, humano. Passos certamente já ensaiados por este receptivo e inclusivo Ministério Público do Estado do Acre.

## REFERÊNCIAS

ANNONI, Danielle. **O direito humano de acesso à justiça no Brasil**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2008

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas pública**. Porto Alegre: Editora Íthala, 2021

BONAVIDES, PAULO. Os dois Ministérios Públicos do Brasil: o da Constituição e o do Governo. In: MOURA JÚNIOR, Flávio Paixão *et al* (coords.). **Ministério Público e a ordem social justa**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003. p.32-65

DEFENSORIA PÚBLICA DA UNIÃO. **Informe Defensorial: Pessoas migrantes retidas na fronteira entre Brasil e Peru**. Rio Branco, 2021. 25 p.

FERRAJOLI, L. **Direitos e garantias: a lei do mais forte**. Traducción de Perfecto Andrés Ibáñez y Andrea Greppi. 7ª ed. Madrid: Trotta, 2010.

\_\_\_\_\_. **A Soberania no Mundo Moderno: nascimento e crise do Estado Nacional**. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

FONSECA, Fabiane Machado Barbosa da. **Imigração e poder: soberania e mobilidade humana transnacional na Tríplice Fronteira Amazônia**

**acreana**. Rio de Janeiro: Lumem iuris, 2021.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Ministério Público e democracia: teoria e práxis**. São Paulo: Editora de direito, 1998.

LUHMANN, Niklas. O enfoque sociológico da teoria e prática do direito. Trad. de Cristiano Paixão *et al.* **Revista Sequência**. n. 28, ano 15, p. 15-29, jun. 1994.

----- **El derecho de la sociedad**. México: Iberoamericana, 2002.

MBEMBE, A. **Necropolítica: biopoder, soberania, estado de exceção, política da morte**. Trad. de Renata Santini. São Paulo: N-1 edições, 2020.

MIGRAMUNDO. **Liminar da Justiça impede Brasil de deportar imigrantes em situação vulnerável na pandemia**. Disponível em: <https://migramundo.com/liminar-da-justica-impede-brasil-de-deportar-imigrantes-em-situacao-vulneravel-na-pandemia/#:~:text=A%20Justi%C3%A7a%20Federal%20do%20Acre,da%20fronteira%20com%20o%20Peru.> Acesso em: 15 nov. 2022

MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ACRE. **Ato n.º 007**, de 19 de março de 2021. Trata da criação do Grupo de Atuação Especial em Contextos Migratórios. Disponível em: [https://www.mpac.mp.br/wp-content/uploads/ATO-P-GJ-007-2021\\_-\\_Institui\\_o\\_Grupo\\_de\\_Atuacao\\_Especial\\_em\\_Contextos\\_Migratorios\\_GAEMIG\\_do\\_MPAC.pdf](https://www.mpac.mp.br/wp-content/uploads/ATO-P-GJ-007-2021_-_Institui_o_Grupo_de_Atuacao_Especial_em_Contextos_Migratorios_GAEMIG_do_MPAC.pdf). Acesso em: 28 out. 2022.

MOREIRA, Thiago. O. **A concretização dos direitos humanos dos migrantes pela jurisdição brasileira**. Curitiba: Instituto Memória/Centro de Estudos da Contemporaneidade, 2019.

RANZI, Cleusa Maria Damo. **Raízes do Acre**. 3ª ed. Rio Branco: Edufac, 2008.

SOUTO, Cláudio. **O tempo do direito alternativo: uma fundamentação substantiva**. Porto Alegre: Livraria dos Advogados, 1997.