



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
FACULDADE DE DIREITO DO RECIFE

ACSA GABRIELY FARIAS NASCIMENTO SOUZA

**REFUGIADOS SEGUNDO O ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS
E OS EFEITOS DA SUA REGULAMENTAÇÃO
NOS ESPAÇOS REGIONAIS DA EUROPA**

RECIFE

2025

ACSA GABRIELY FARIAS NASCIMENTO SOUZA

**REFUGIADOS SEGUNDO O ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS
E OS EFEITOS DA SUA REGULAMENTAÇÃO
NOS ESPAÇOS REGIONAIS DA EUROPA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Ciências Jurídicas da Faculdade de Direito do Recife, como requisito parcial para a obtenção do título de bacharela em Direito.

Área de concentração: Direito Internacional Público

Orientadora: Prof^a Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza

RECIFE

2025

Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,
através do programa de geração automática do SIB/UFPE

Souza, Acsa Gabriely Farias Nascimento.

Refugiados segundo o alto comissariado das nações unidas nos espaços regionais da Europa / Acsa Gabriely Farias Nascimento Souza. - Recife, 2025. 35 p.

Orientador(a): Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza

Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Ciências Jurídicas, Direito - Bacharelado, 2025.

1. Direito Internacional. 2. Refugiados. 3. Crise migratória. 4. ACNUR. I. Barza, Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro. (Orientação). II. Título.

340 CDD (22.ed.)

ACSA GABRIELY FARIAS NASCIMENTO SOUZA

**REFUGIADOS SEGUNDO O ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS E
OS EFEITOS DA SUA REGULAMENTAÇÃO NOS ESPAÇOS REGIONAIS DA
EUROPA**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Graduação em
Direito da Universidade Federal de
Pernambuco, como requisito parcial para
obtenção do título de bacharel em Direito.

Aprovado em: 22/07/2025

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Eugênia Cristina Nilsen Ribeiro Barza (Orientadora)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Jayme Benvenuto Lima Junior (Examinador Interno)

Universidade Federal de Pernambuco

Prof. Dr. Hugo de Oliveira Martins (Examinador Externo)

Universidade Federal de Pernambuco

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de investigar a evolução histórica, normativa e institucional do refúgio, com ênfase nas regulamentações delineadas pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e suas repercussões no contexto europeu. Fundamentado na Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e em seu Protocolo de 1967, este estudo aborda os princípios jurídicos fundamentais que estruturam o regime internacional de proteção aos refugiados, com destaque para o *non-refoulement*, reconhecido como norma de *jus cogens*, de caráter inderrogável e alcance universal. Tomando a União Europeia como objeto de estudo, a presente pesquisa examina os processos normativos no âmbito do Sistema Europeu Comum de Asilo, enfatizando as tensões entre os compromissos humanitários prescritos pelo Direito Internacional e as pressões políticas voltadas à consolidação de mecanismos restritivos de controle migratório. Por fim, a monografia contribui para o debate acadêmico sobre a eficácia do regime internacional de proteção aos refugiados e busca oferecer subsídios para a formulação de diretrizes mais inclusivas e responsivas às complexidades das dinâmicas contemporâneas de migração forçada.

Palavras-chave: Refugiados; ACNUR; Direito Internacional; Crises Migratórias.

ABSTRACT

The objective of this essay is to investigate the historical, normative and institutional evolution of refuge, with an emphasis on the regulations outlined by the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and their repercussions in the European context. Based on the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, this study addresses the fundamental legal principles that structure the international refugee protection regime, with emphasis on non-refoulement, recognized as a norm of jus cogens, of an inderogable nature and universal scope. Taking the European Union as its object of study, this research examines the normative processes within the scope of the Common European Asylum System, emphasizing the tensions between the humanitarian commitments prescribed by international law and the political pressures aimed at consolidating restrictive migratory control mechanisms. Finally, the monograph contributes to the academic debate on the effectiveness of the international refugee protection regime and seeks to provide input for the formulation of guidelines that are more inclusive and responsive to the complexities of contemporary forced migration dynamics.

Keywords: Refugees; UNHCR; International Law; Migration Crises.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	6
2. DOS DESLOCAMENTOS HUMANOS ÀS PERSEGUIÇÕES: AS QUESTÕES ENVOLVENDO OS REFUGIADOS.....	8
2.1 Contextualizando os Deslocamentos Humanos.....	8
2.2 O Papel do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e o instituto do refúgio.....	10
3. O REGIME JURÍDICO INTERNACIONAL DO REFÚGIO.....	14
3.1 Os Requisitos para Concessão do Refúgio.....	14
3.2 A Entrevista de Elegibilidade: Procedimentos para a Determinação do Status de Refugiado.....	20
4. O REFÚGIO EM PROCESSO DE INTEGRAÇÃO: EXPERIÊNCIA EUROPEIA... 25	25
4.1 Normativas de Livre Circulação e Adequação aos Deslocamentos Humanos... 25	
4.2 O Sistema Europeu de Asilo.....	27
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	31
REFERÊNCIAS.....	33

1. INTRODUÇÃO

A definição de refugiados, consagrada na Convenção de Genebra de 1951 e ampliada pelo Protocolo de 1967, indica ser todo aquele que, devido a fundados temores de perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, pertencimento a um grupo social específico ou opinião política, encontra-se fora de seu país de origem e incapaz ou não disposto a buscar proteção junto a esse país.

Nesse contexto, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) contribui diretamente para o desenvolvimento e a implementação de normas voltadas à proteção dos refugiados. Entre os princípios fundamentais que norteiam essa proteção, destaca-se o *non-refoulement*, que proíbe o retorno de indivíduos a territórios onde possam estar expostos a perseguições. Esse princípio é considerado um alicerce do Direito Internacional dos Refugiados e uma norma de *jus cogens*, de caráter inderrogável e aplicação universal.

Do período que sucedeu à Segunda Guerra Mundial, época em que se viu a necessidade de estabelecer um sistema global de proteção, até as crises migratórias recentes, como a de 2015, o continente europeu tem enfrentado o desafio de equilibrar o respeito aos direitos humanos com as crescentes demandas por controle migratório. Sendo assim, a relevância e a atualidade do tema decorrem da persistência de conflitos armados, crises políticas e deslocamentos forçados que, especialmente a partir de meados do século XX, se intensificaram e se diversificaram.

Assim, a escolha da Europa baseia-se na sua condição de espaço onde o direito humanitário e o controle migratório se confrontam, exigindo soluções que conjuguem solidariedade, segurança e respeito inalienável aos direitos daqueles que buscam proteção. Dessa forma, o objetivo geral desta monografia consiste em examinar a evolução histórica e jurídica do instituto do refúgio sob a perspectiva do ACNUR, com especial atenção aos impactos das regulamentações internacionais no espaço regional da Europa.

Em termos metodológicos, adotou-se abordagem de natureza qualitativa, fundamentada em pesquisa bibliográfica e análise jurídico-dogmática. A análise parte da criação do ACNUR, da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, que constituem a base normativa da proteção aos refugiados, avançando para a

definição jurídica de refugiados e os critérios de sua aplicação em diferentes contextos regionais. A regulamentação na União Europeia é analisada como estudo de caso, focando na harmonização normativa e os desafios na implementação de políticas de proteção. Adicionalmente, esta monografia examina os impactos dessas regulamentações, com atenção especial aos resultados obtidos, às boas práticas reconhecidas e às limitações ainda presentes.

Diante do supracitado, na próxima seção, será abordado o contexto histórico que fundamenta a construção do regime de proteção aos refugiados, lançando luz sobre as raízes e os marcos que sustentam esse instituto.

2. DOS DESLOCAMENTOS HUMANOS ÀS PERSEGUIÇÕES: AS QUESTÕES ENVOLVENDO OS REFUGIADOS

2.1 Contextualizando os Deslocamentos Humanos

As migrações humanas não são um fenômeno atual, remontam aos primórdios da história da humanidade, quando indivíduos e comunidades se deslocavam em busca de sobrevivência, segurança ou oportunidades. Trata-se, pois, de uma prática antiga, profundamente vinculada à natureza dinâmica da experiência humana (Rocha; Moreira, 2010). Por deslocamento, entende-se, segundo o Dicionário de Língua Portuguesa, como a “ação ou efeito de deslocar-se; movimento de um lugar para outro; transferência de pessoas de um posto para outro” (MICHAELIS, 2025).

Entende-se, neste contexto, a migração como o deslocamento de indivíduos ou grupos humanos de uma região para outra, impulsionados por motivações variadas. Àqueles que se retiram de sua localidade originária são designados emigrantes, ao passo que, no local de chegada, passam a ser denominados imigrantes, na medida em que se configuram como os que ingressam em um novo território (Teixeira; Braga; Baeninger, 2012).

As migrações podem ocorrer no interior de um mesmo Estado nacional, caracterizando-se como migrações internas sendo então qualificadas como migrações internacionais. Os fatores que impulsionam os fluxos migratórios são diversos e interligados, abrangendo desde questões econômicas e políticas até eventos ambientais extremos. Também figuram entre esses motivos as situações emergenciais que demandam proteção internacional, como é o caso dos refugiados (Façanha, 2016; Guimarães, 2010).

Sendo assim, em termos conceituais, a migração é um movimento que abrange diversos tipos de deslocamento de pessoas, independentemente de sua duração, composição ou causas. Inclui-se, nesse escopo, a migração de refugiados, deslocados internos, migrantes econômicos e indivíduos que se movimentam por razões familiares, como o reagrupamento, ou por outras motivações específicas (IOM, 2025).

Nesse contexto, o migrante documentado é aquele que adentra legalmente um país e nele permanece com respaldo jurídico; já o migrante econômico é o

sujeito que deixa voluntariamente sua residência habitual com o intuito de melhorar suas condições de vida, ainda que sem vínculo formal com políticas de acolhimento (IOM, 2025).

Distinto dos migrantes econômicos, o deslocado interno é aquele indivíduo que, embora compelido a deixar seu local de residência habitual em razão de conflitos armados, violência generalizada, violações de direitos humanos ou catástrofes naturais e antrópicas, não ultrapassa os limites fronteiriços internacionalmente reconhecidos de seu país. Essas pessoas permanecem dentro do território nacional, ainda que em condição de extrema vulnerabilidade, e necessitam proteção e assistência humanitária especializada (IOM, 2025).

A migração forçada, por sua vez, caracteriza-se pela presença de um elemento coercitivo, como ameaças à vida ou à subsistência, sendo motivada por causas naturais, como desastres ambientais, fome, secas ou ainda humanas como perseguições políticas, conflitos armados, repressões religiosas ou étnicas. Nesse grupo, incluem-se os refugiados, os deslocados internos e os indivíduos removidos por projetos de desenvolvimento ou por acidentes de natureza química e nuclear (IOM, 2025).

Cumprе acrescentar, neste ponto, que a mera descrição dos deslocamentos humanos e das categorias migratórias não esgota a complexidade do fenômeno, uma vez que se faz fundamental explicitar a relevância das normativas que conferem disciplina a tais fluxos de pessoas. Sem instrumentos jurídicos sólidos não haveria critérios uniformes para distinguir o migrante econômico do refugiado, tampouco mecanismos claros de triagem, proteção e integração.

Ademais, torna-se necessário abordar também o instituto do asilo político, distinto do refúgio enquanto mecanismo convencional, pois cabe ao Estado conceder ao asilado proteção discricionária em face de perseguição ou perigo para sua integridade, ainda que não preenchidos todos os requisitos técnicos previstos para o refúgio. Dessa forma, a regulamentação abrangente de migração voluntária, migração forçada, refúgio e asilo político assegura a observância dos princípios de dignidade humana, ao passo que estabelece procedimentos administrativos, critérios probatórios e salvaguardas judiciais que conferem previsibilidade e minimizam riscos de arbitrariedade.

2.2 O Papel do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e o instituto do refúgio

O refugiado, conforme estabelece o ACNUR, é a pessoa que, diante de fundado temor de perseguição por razões de raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social, encontra-se fora de seu país de origem e não pode, ou não deseja, regressar, justamente por temer por sua integridade (ACNUR, 2015).

Nesse contexto, impõe-se ainda a necessidade de conceituar o instituto da perseguição. Trata-se de uma prática discriminatória, geralmente perpetrada por agentes estatais ou por grupos cuja atuação é tolerada pelo Estado, e que se fundamenta em motivações de natureza política, religiosa, étnica, cultural, de gênero ou orientação sexual. A perseguição não se limita à ameaça direta de morte ou encarceramento, podendo abranger restrições graves à liberdade de expressão, exclusão social, imposição de leis discriminatórias ou qualquer conduta que cause temor fundado à vítima, levando-a a buscar proteção fora das fronteiras nacionais. É justamente esse temor, respaldado por evidências mínimas de risco concreto, que justifica o pedido de reconhecimento da condição de refugiado ou de concessão de asilo, conforme estabelecem os tratados internacionais e o direito humanitário atual (ACNUR, 2015; IOM, 2025).

Historicamente, foi a partir da segunda metade do século XX, especialmente com a adoção da Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados, em 1951, no contexto do pós-Segunda Guerra Mundial, que os Estados que integram o sistema internacional começaram a reconhecer a fuga motivada por fundados temores de perseguição como um direito inalienável do indivíduo (Rocha; Moreira, 2010).

Neste sentido, Irschlinger Neto (2018) corrobora:

Registra-se que com a Segunda Guerra Mundial o movimento de refugiados tomou proporções nunca vistas, gerando assim a preocupação em criar algum instrumento ou entidade de apoio àquelas pessoas. Assim surgiu a necessidade de proteger e resguardar os direitos humanos dessas milhões de pessoas, que se encontravam fora de seus lares, ou que ainda tinham fundado receio de voltar temendo pelas suas vidas e liberdade (Irschlinger Neto, 2018, p. 14).

Entre 1920 e 1935, a definição de refugiados estava amplamente fundamentada em critérios convencionais, baseados principalmente na identificação

a grupos específicos que sofriam perseguições sistemáticas em seus países de origem. Essa concepção foi empregada para proteger, por exemplo, os armênios, que durante o colapso do Império Otomano entre 1915 e 1916, enfrentaram um genocídio de proporções devastadoras, caracterizado por deportações em massa e execuções promovidas pelo governo turco. De forma semelhante, os assírios-caldeus, submetidos a perseguições na mesma região e período, também foram considerados dentro desse enquadramento (Carneiro, 2005).

O período posterior à Primeira Guerra Mundial (1914–1918) agravou as crises de deslocamento em larga escala, resultando em um aumento expressivo do número de refugiados. Esse conflito além de modificar as fronteiras políticas e enfraquecer grandes impérios, também gerou instabilidades sociais e políticas que forçaram milhões a abandonar suas casas em busca de proteção. Esse recorte temporal demonstra o marco inicial da proteção internacional aos refugiados, embora ainda limitada, mas que pavimentou o caminho para o desenvolvimento de instrumentos jurídicos universais (Carneiro, 2005).

Nessa vertente, Barreto (2010):

O fim da Primeira Guerra Mundial, a revolução Russa, e a ruína do império Otomano colocaram o mundo diante de movimentos massivos de pessoas com cerca de 1,5 milhões de deslocados e refugiados. Naquela época, a comunidade internacional teve de enfrentar o problema de definir a condição jurídica dos refugiados, organizar o reassentamento ou repatriação e realizar atividades de socorro e proteção (Barreto, 2010, p. 14).

A Liga das Nações, que antecedeu a Organização das Nações Unidas (ONU), foi responsável por algumas das primeiras iniciativas estruturadas para responder às necessidades de proteção de populações deslocadas. No entanto, a implementação dessas iniciativas foi limitada pela adesão restrita dos Estados e pelas tendências nacionalistas que se acentuaram no período entre as guerras (Viana, 2019).

Diante da extensão dos deslocamentos decorrentes da Segunda Guerra Mundial, tornou-se inevitável a criação de um novo arcabouço jurídico-institucional no âmbito das relações internacionais. O conflito evidenciou a insuficiência do regime normativo então vigente, exigindo a formulação de novos instrumentos capazes de enfrentar a complexidade estrutural das migrações forçadas (Viana, 2019).

Dessa maneira, a desestruturação da Europa, na condição de epicentro geopolítico e econômico de um sistema internacional abalado pelos acontecimentos

da primeira metade do século XX, acarretou a necessidade de uma reconfiguração dos instrumentos de proteção internacional. É estimado que aproximadamente 40 milhões de indivíduos tenham sido compulsoriamente deslocados de seus locais de origem, caracterizando uma das mais expressivas crises migratórias da história moderna (Hobsbawm, 1995).

Com base na construção histórica, conceitual e normativa apresentada, pode-se afirmar que a consolidação do regime internacional de proteção aos refugiados resultou de um processo progressivo de reconhecimento das violações de direitos humanos como elementos legítimos de demanda por proteção supranacional. Nesse contexto, tornou-se necessário criar mecanismos institucionais e legais que garantissem a segurança e os direitos das populações forçadas a se deslocar.

Em 1950, no período pós Segunda Guerra Mundial, a Organização das Nações Unidas (ONU) instituiu o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Este organismo foi concebido para a proteção de indivíduos submetidos a perseguições sistemáticas, violências estruturais e demais formas de violência e intolerância em seus países de origem, além de assumir a responsabilidade de desenvolver instrumentos jurídicos e institucionais destinados à proteção desses sujeitos (Kirchof, Santos, 2018).

Conforme seu Estatuto, o ACNUR iniciou suas operações com um caráter definido como apolítico, social e humanitário. Como órgão subsidiário da ONU, e não uma agência especializada com tratado próprio, o ACNUR foi estruturado com menor autonomia, atuando sob a autoridade da Assembleia Geral e sempre dependendo da negociação política e das doações financeiras de seus Estados-membros (Viana, 2019).

O Estatuto dos Refugiados consolidou o instituto do refúgio, impondo aos Estados a obrigação de garantir a proteção dos direitos fundamentais dos indivíduos que se enquadram nessa condição (De Paula, 2006). Reconhecendo o princípio da soberania estatal, a Convenção de 1951 estabeleceu o princípio do *non-refoulement* (não devolução) que dispõe:

Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada em virtude da sua raça, da sua religião, da sua nacionalidade, do grupo social a que pertence ou das suas opiniões políticas (ACNUR, 1951, p. 15-16).

Esse princípio é reconhecido como um alicerce fundamental do Direito Internacional dos Refugiados, configurando-se como uma norma de *jus cogens*, ou seja, uma regra imperativa de Direito Internacional que não admite derrogações ou exceções, independentemente do consentimento dos Estados (Rodas, 1974).

Entretanto, as disposições contidas na Convenção de 1951 apresentavam limitações temporais e geográficas, pois restringiam o reconhecimento da condição de refugiado a indivíduos europeus deslocados em decorrência da guerra até janeiro de 1951. Para corrigir essas restrições, foi instituído o Protocolo de 1967, que ampliou o alcance do regime internacional de proteção. Esse protocolo eliminou os critérios temporais, passando a incluir refugiados que fugiram antes e após a vigência da Convenção de 1951, e expandiu o âmbito geográfico, garantindo que o estatuto de refugiado pudesse ser aplicado a indivíduos de qualquer região do mundo, desde que fossem vítimas das formas de perseguição previstas no texto (Kirchof; Santos, 2018).

A Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e seu Protocolo Adicional de 1967 representam os fundamentos normativos do regime de proteção internacional às pessoas em situação de refúgio (ACNUR, 2011; ACNUR 1967). Esses instrumentos definem os princípios jurídicos estruturantes que informam legislações e práticas nos níveis internacional, regional e doméstico, consolidando-se como marcos jurídicos de alcance global (Nascimento, 2017).

Atualmente, quase 150 Estados são signatários da Convenção de 1951, do Protocolo de 1967 ou de ambos, atestando o referencial normativo no campo do Direito Internacional dos Refugiados. Além de estabelecer os parâmetros para a preservação dos refugiados, esses dispositivos também exercem a função de classificar as diferentes modalidades de deslocamento forçado, permitindo a implementação de respostas específicas e adequadas às peculiaridades de cada caso (Pasquato, 2021; Almeida, 2013).

3. O REGIME JURÍDICO INTERNACIONAL DO REFÚGIO

3.1 Os Requisitos para Concessão do Refúgio

A regulamentação internacional da proteção aos refugiados representa um instrumento fundamental para garantir a segurança jurídica e a efetividade das medidas humanitárias aplicadas aos indivíduos em situação de deslocamento forçado. Por meio de normas e acordos multilaterais, estabelecem-se critérios objetivos para a concessão do status de refugiado, permitindo que os Estados ajam de forma coordenada, transparente e previsível. A existência de uma norma comum é importante para evitar decisões arbitrárias, corroborar procedimentos entre diferentes sistemas nacionais e assegurar que os princípios do direito internacional, como o da não devolução (*non-refoulement*), sejam respeitados. Em contextos de crise humanitária ou de fluxos migratórios intensos, a regulamentação assume ainda maior relevância, pois orienta a atuação dos Estados, define responsabilidades institucionais e oferece parâmetros para a proteção efetiva dos direitos das pessoas refugiadas (Ferraço; Dias; Obregon, 2020)

Além disso, a importância da regulamentação internacional no campo da proteção de pessoas em situação de vulnerabilidade torna-se ainda mais evidente quando se considera a necessidade de distinguir institutos jurídicos semelhantes, como o refúgio e o asilo político. Embora ambos estejam voltados à proteção de indivíduos perseguidos, apresentam diferenças significativas em sua fundamentação normativa e natureza jurídica (Ferraço; Dias; Obregon, 2020)

O refúgio é disciplinado por tratados multilaterais de alcance global, sob a coordenação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), enquanto o asilo político se baseia em convenções regionais como expressão de práticas consuetudinárias historicamente consolidadas (Ferraço; Dias; Obregon, 2020)

Há distinção quanto à motivação e ao grau de ameaça: o refúgio tem natureza predominantemente humanitária e exige a existência de perseguição efetiva, enquanto o asilo, de caráter político, pode ser concedido diante de um fundado temor de perseguição por motivos ideológicos ou ligados à atuação do indivíduo no espaço público. Essas diferenças evidenciam a relevância de um marco normativo

claro, que permita ao Estado aplicar corretamente os critérios de cada instituto e garantir proteção adequada a quem dela necessite (Ferraço; Dias; Obregon, 2020)

Cabe destacar, que, tanto no caso da concessão de asilo ou de refúgio é garantido ao indivíduo o exercício de todos os direitos civis de um estrangeiro que reside no país. No entanto o que diferencia estes dois institutos se deve ao fato de que, segundo Santos, Miranda e Batista (2018):

O asilo é ato soberano do Estado, ou seja, é uma decisão política e o seu cumprimento não está vinculado a nenhum organismo internacional. O Estado tem o direito de conceder asilo, mas não se acha obrigado a concedê-lo nem declarar porque o nega (...) Diferente da concessão pelos Estados de asilo político, a concessão do status de refugiado, quando preenchidos os requisitos, obriga os Estados signatários dos instrumentos internacionais de proteção aos refugiados. Os órgãos internacionais multilaterais realizam o controle da aplicação das normas sobre o refúgio e os Estados respondem pelo não cumprimento de seus deveres ou violação das normas específicas. Em termos de aplicabilidade o asilo se aplica aos casos de perseguição política individual, onde o sujeito está sendo perseguido por motivos de opinião ou pela prática de atividades políticas. O asilo pode ser: diplomático – quando o requerente pede asilo à embaixada do país de destino - ou territorial – quando o requerente está dentro do território do país do qual quer asilo. Só tem a garantia de direitos somente após aprovada a concessão de asilo, até isso acontecer, a pessoa que estiver em território nacional estará em situação irregular. Caracteriza-se pela inexistência de cláusulas de cessação, perda ou exclusão. No refúgio, comumente a proteção se opera fora do país e se caracteriza por medida de caráter humanitário, aplicado em situações que envolve a perseguição de aspecto generalizado, gerando um fluxo massivo de população atravessando fronteiras em busca de segurança (Santos; Miranda; Batista, 2018, p.3/4).

Conforme os instrumentos normativos supramencionados, considera-se refugiado o indivíduo que, em decorrência de um fundado temor de perseguição motivado por sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou pertencimento a determinado grupo social, encontra-se fora do território de seu Estado de origem e, dada as circunstâncias, não pode ou não deseja retornar, devido aos riscos que persistem em sua região de proveniência (ACNUR, 1951; ACNUR, 1967).

Ademais, a definição se estende aos indivíduos que se veem compelidos a abandonar seu país em função de conflitos armados, violência generalizada ou violações sistemáticas e massivas de direitos humanos (ACNUR, 1951; ACNUR, 1967). Acerca do tema, Junior e Olsson (2020) abordam:

O fundado temor refere-se a uma condição real e objetiva que impossibilite que o ser humano tenha condições plenas de vida no território em que se encontra. [...] Há inúmeras variáveis que tornam a vida nos países de origem insuportável, a ponto de impulsionar deslocamentos arriscados via Mar Mediterrâneo, em embarcações superlotadas e sem manutenção, à deriva

de um destino incerto. São situações que, em conjunto, podem ser traduzidas como a crise no desenvolvimento daqueles Estados, e nas desigualdades abissais entre os próprios Estados (Junior; Olsson, 2020, p. 118-119).

Para compreender como alguém pode ser considerado merecedor de proteção internacional, nos termos da Convenção de 1951, faz-se necessário analisar, etapa por etapa, os critérios estabelecidos. Inicialmente, a Convenção define que a proteção deve ser conferida àqueles que demonstrem um temor de perseguição. Esse temor constitui o primeiro elemento subjetivo a ser avaliado (Abrão, 2012).

Assim, o solicitante de refúgio precisa demonstrar que sente receio em permanecer no país de sua nacionalidade ou, no caso de apátridas, no país de sua residência habitual. Tal temor, por sua vez, deve ser analisado à luz das condições objetivas que sustentam a legitimidade do pedido de refúgio, assegurando que o indivíduo seja considerado um refugiado nos termos do Direito Internacional (Dittrich; Treml, 2024).

Nesse contexto, o solicitante de refúgio deve demonstrar o temor de sofrer tratamento injusto e cruel. Uma vez manifestado o temor de perseguição, torna-se necessário identificar o agente perseguidor, dado que a relação de perseguição pressupõe a existência de dois atores: o perseguido e o perseguidor (Junior; Olsson, 2020).

Com o propósito de definir o correto alcance do termo perseguição, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), em seu Manual de Procedimentos e Critérios a Aplicar para Determinar a Condição de Refugiado¹, elaborado com base na Convenção de 1951 e no Protocolo de 1967, estabeleceu:

Não existe uma definição universalmente aceita de “perseguição” e as diversas tentativas de se formular essa definição obtiveram pouco sucesso. Do Artigo 33 da Convenção de 1951 pode-se inferir que a ameaça à vida ou

¹ O Manual de Procedimentos e Critérios do ACNUR (2011) constitui o principal guia interpretativo para a aplicação coerente dos dispositivos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, não sendo vinculante, mas orientando de modo autoritativo as autoridades nacionais no reconhecimento da condição de refugiado. Estruturado em cinco partes – introdução e disposições gerais; requisitos subjetivos e objetivos; análise da perseguição; averiguação de fatos e credibilidade; casos especiais e procedimentos de encerramento –, o Manual explicita princípios interpretativos (como a primazia da proteção e o *in dubio pro reo*) e recomenda boas práticas para uniformizar procedimentos, evitar disparidades interpretativas e assegurar o cumprimento do *non-refoulement*. Em especial, destaca a importância de se realizar coleta atualizada de informações sobre o país de origem (COI), bem como de conduzir entrevistas pessoais sensíveis, garantindo confidencialidade, assistência linguística e atenção a vulnerabilidades específicas (crianças, sobreviventes de tortura, grupos de gênero), de modo a amparar adequadamente quem foge de perseguições sistemáticas.

à liberdade em virtude da raça, religião, nacionalidade, opiniões políticas ou pertencimento a um grupo social específico é sempre caracterizada como perseguição. Outras violações graves aos direitos humanos – pelas mesmas razões – também poderiam caracterizar perseguição. Para avaliar se outras ameaças ou ações prejudiciais podem configurar uma perseguição, é preciso analisar as circunstâncias específicas de cada caso, incluindo o elemento subjetivo a que se fez referência em parágrafos anteriores. O caráter subjetivo do temor de perseguição exige uma apreciação das opiniões e sentimentos da pessoa em questão (ACNUR, 2011, p.14).

Ademais, referente ao agente perseguidor, a Convenção destaca que ele não precisa, necessariamente, ser um Estado. Embora os Estados possam ser agentes de perseguição, seja por meio de ações diretas ou omissões em proteger determinados grupos, indivíduos ou comunidades, os atores não estatais também podem se enquadrar como perseguidores (ACNUR, 2011).

Esses agentes não estatais incluem grupos armados, organizações criminosas, ou até mesmo indivíduos que agem com tal intensidade e intenção persecutória que colocam em risco a segurança e os direitos fundamentais do solicitante. A responsabilidade do Estado, nesse cenário, tem a ver tanto de sua participação ativa nos atos persecutórios quanto de sua incapacidade ou falta de vontade em prover a proteção necessária contra esses agentes particulares, tornando-o cúmplice, ainda que indiretamente, na perpetuação do ciclo de perseguição (ACNUR, 2011).

Por fim, o terceiro passo consiste em verificar se o relato apresentado pelo solicitante de refúgio possui indícios de veracidade, uma vez que o *temor de perseguição* alegado deve ser fundamentado em elementos que indiquem sua razoabilidade e plausibilidade. Para tanto, é necessário avaliar se as circunstâncias narradas encontram respaldo em fatos ou situações concretas, sejam elas de caráter pessoal ou contextual, que demonstrem a legitimidade do medo expresso (Silva Júnior, 2023).

Além do mais, a definição inclui atos de natureza física, psicológica ou social, que geram condições insustentáveis de vida para o indivíduo ou grupo, tais como tortura, tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes, bem como ameaças à vida, liberdade e segurança. Além disso, a perseguição pode envolver medidas discriminatórias severas, que privam a pessoa de meios de subsistência, acesso à educação, saúde ou trabalho, configurando uma negação de direitos básicos (Arbex, 2021; Junior; Olsson, 2020).

Portanto, a avaliação do pedido de refúgio deve considerar tanto critérios subjetivos quanto objetivos. O elemento subjetivo refere-se ao temor pessoal do solicitante diante da possibilidade de perseguição, ou seja, à sua percepção individual quanto à ameaça que enfrentaria caso retornasse ao país de origem. O Manual de Procedimentos do ACNUR (2011) reconhece que, em razão da singularidade da personalidade, das experiências individuais e das convicções pessoais, cada caso deve ser analisado de forma individualizada, sendo indispensável, nesse processo, uma avaliação criteriosa da credibilidade das declarações apresentadas. Para a identificação de um fundado temor de perseguição, é necessário levar em conta os antecedentes pessoais e familiares do solicitante, bem como sua vivência e o contexto cultural e social em que esteve inserido.

A análise dos elementos objetivos, por sua vez, consiste na verificação das condições concretas existentes no país de origem, capazes de sustentar o temor de perseguição relatado. Essa etapa tem por finalidade contextualizar os elementos subjetivos, evitando que as declarações do solicitante sejam avaliadas de forma isolada ou abstrata. Assim, torna-se essencial que a decisão se fundamente em uma análise fática abrangente, que demonstre a existência de um risco real e atual, tornando insustentável a permanência do requerente em seu país de origem (ACNUR, 2011).

Importa destacar a categoria dos chamados refugiados *sur place*, cuja condição não exige, necessariamente, que a saída do país de origem tenha ocorrido de forma ilegal ou motivada por um fundado temor anterior de perseguição. De acordo com o Manual do ACNUR (2011), indivíduos que se encontravam regularmente fora de seu país, a exemplo de diplomatas, trabalhadores, estudantes ou turistas que também podem vir a ser reconhecidos como refugiados em virtude de mudanças supervenientes nas circunstâncias internas do país de origem. Essas mudanças podem incluir, por exemplo, a eclosão de conflitos armados, golpes de Estado, alterações legislativas repressivas ou o agravamento de violações de direitos humanos, que passem a fundamentar um temor legítimo de perseguição caso retornem. Para melhor compreensão, entende-se que:

Uma pessoa pode se tornar um refugiado “*sur place*” devido aos seus próprios atos, seja porque se associou com refugiados já reconhecidos, seja por expressar suas opiniões políticas no país de residência. Para determinar se tais atos são suficientes para justificar o fundado temor de perseguição

deve ser feita uma análise cautelosa das circunstâncias. Em particular, deve-se avaliar se tais ações podem ter chegado ao conhecimento das autoridades do país de origem e como elas poderiam ser interpretadas por essas autoridades (ACNUR, 2011, p 21).

Outro aspecto fundamental para a designação da condição de refugiado refere-se aos fundamentos que sustentam o temor de perseguição. Entre os critérios estabelecidos pela Convenção de 1951 e reiterados pelo Manual do ACNUR (2011), destacam-se as motivações baseadas em cinco categorias principais de perseguição, reiteradas pelo Manual, sendo raça, religião, nacionalidade, pertencimento a determinado grupo social e opiniões políticas, conforme se segue:

- a) **Raça:** O conceito de raça deve ser interpretado de forma ampla, não se limitando a características físicas, mas incluindo o pertencimento a grupos étnicos que frequentemente constituem minorias sociais historicamente marginalizadas. A perseguição racial representa uma forma grave de violação dos direitos humanos, atentando diretamente contra a dignidade e a integridade do indivíduo (ACNUR, 2011).
- b) **Religião:** A perseguição por motivos religiosos pode ocorrer em múltiplos contextos, como a proibição da prática de uma religião tanto em espaços públicos quanto privados, ou ainda mediante a imposição de medidas discriminatórias que afetem membros de comunidades religiosas específicas. A liberdade religiosa, garantida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, quando arbitrariamente restringida, configura forma legítima de perseguição (ACNUR, 2011).
- c) **Nacionalidade:** No que tange à nacionalidade, o Manual do ACNUR não restringe o conceito ao vínculo jurídico-formal entre o indivíduo e o Estado. O termo abrange, também, o pertencimento a grupos étnicos, linguísticos ou culturais que, em determinadas situações, são tratados como minorias nacionais. A marginalização desses grupos, por meio de práticas sistemáticas de exclusão e discriminação, pode configurar perseguição passível de proteção internacional (ACNUR, 2011).
- d) **Pertencimento a um grupo social:** O pertencimento a um grupo social é outro critério relevante, frequentemente relacionado a fatores como raça, religião ou orientação política, mas que também pode incluir elementos como

origem familiar, orientação sexual, identidade de gênero ou estilo de vida. Trata-se de um conceito dinâmico, que exige avaliação contextualizada da realidade social e cultural do país de origem do solicitante (ACNUR, 2011).

- e) **Opiniões políticas:** As perseguições baseadas em opiniões políticas ocorrem quando há fundado temor de punição, coerção ou represálias em razão da expressão de ideias que se opõem ao regime político vigente. Não é necessário que o requerente tenha se manifestado publicamente; basta que as suas convicções sejam consideradas, pelas autoridades do país de origem, como ameaçadoras à ordem estabelecida (ACNUR, 2011).

Importa destacar que apenas pertencer a um dos grupos previstos na Convenção de 1951 não é, por si só, suficiente para o reconhecimento da condição de refugiado. É necessário que esse pertencimento esteja associado a fatos que fundamentem o temor de perseguição. A análise deve considerar o contexto individual e as circunstâncias que envolvem o caso, de modo a evitar generalizações indevidas (ACNUR, 2011).

3.2 A Entrevista de Elegibilidade: Procedimentos para a Determinação do Status de Refugiado

Embora os Estados detenham competência para definir os procedimentos internos destinados à identificação e avaliação dos solicitantes de refúgio, o Comitê Executivo do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados estabeleceu, em 1977, um conjunto de requisitos mínimos que devem orientar esses procedimentos. Essas diretrizes buscam assegurar a observância dos princípios fundamentais de proteção, garantindo que o processo seja conduzido de forma eficiente e compatível com os compromissos internacionais assumidos pelos Estados (ACNUR, 2011).

Sendo assim, em um primeiro momento, o funcionário competente como agentes de imigração ou da polícia de fronteira perante o qual o solicitante se apresenta na fronteira ou no território de um Estado Parte, deve dispor de instruções claras acerca do tratamento adequado a ser conferido aos casos que, em tese, se enquadrem nas previsões dos instrumentos internacionais pertinentes. A esse agente deve ser exigido que atue em conformidade com o princípio do

*non-refoulement*², submetendo a análise do caso a uma autoridade superior (ACNUR 2011).

O solicitante, por sua vez, deve receber todas as orientações necessárias quanto ao procedimento aplicável. Além disso, é fundamental que exista uma definição precisa da autoridade responsável pela análise e decisão em primeira instância das solicitações de refúgio, sendo recomendável, sempre que possível, que essa função seja atribuída a um único órgão centralizado (ACNUR 2011).

Durante o processo, o requerente deve ter assegurada a assistência necessária para a efetiva apresentação de seu caso, o que inclui, entre outros aspectos, o acesso aos serviços de um intérprete qualificado. Também é necessário que o solicitante seja informado sobre a possibilidade de entrar em contato com um representante do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) (ACNUR 2011).

Em caso de reconhecimento da condição de refugiado, o requerente deve ser formalmente notificado da decisão, e os documentos que atestam essa condição devem ser emitidos em seu favor. Por outro lado, caso o pedido seja indeferido, o solicitante deve dispor de um prazo razoável para interpor recurso formal, seja perante a mesma autoridade ou perante uma instância administrativa ou judicial superior (ACNUR 2011).

Durante todo esse processo, ao solicitante deve ser garantido o direito de permanecer no território do Estado até que a autoridade competente tenha proferido decisão final sobre o pedido de refúgio. Essa garantia se estende também ao período em que o recurso estiver pendente de análise, salvo nos casos em que a autoridade competente reconheça, com base nos parâmetros estabelecidos, que o pedido é manifestamente infundado ou abusivo (ACNUR 2011).

A determinação da condição de refugiado é uma etapa fundamental no sistema de proteção internacional. Embora os Estados Parte tenham autonomia para definir os procedimentos, a entrevista pessoal com o solicitante é considerada um elemento essencial. Trata-se de um momento decisivo para compreender os motivos apresentados, permitindo a análise da narrativa individual e dos fundamentos que

² O princípio do *non-refoulement*, consagrado no artigo 33 da Convenção de Genebra de 1951 e reiterado pelo Protocolo de 1967, constitui pedra angular do Direito Internacional dos Refugiados. Em termos normativos, dispõe que “Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou rechaçará, de maneira alguma, um refugiado para as fronteiras dos territórios em que a sua vida ou a sua liberdade seja ameaçada” (ACNUR, 1951).

justificam o pedido, não se limitando a um simples procedimento burocrático (ACNUR, 2011).

A condução adequada da entrevista com o solicitante de refúgio exige a observância de princípios específicos que garantem tanto a qualidade das informações colhidas quanto o respeito à situação de vulnerabilidade da pessoa entrevistada. O princípio da confidencialidade é essencial para proteger não apenas o requerente, mas também eventuais familiares que permaneçam no país de origem. Além disso, é necessário que o entrevistador tenha sensibilidade cultural e atenção às questões de gênero, especialmente em casos que envolvam situações de violência sexual ou outros traumas. Nesses contextos, a metodologia da entrevista deve ser ajustada de forma cuidadosa. A assistência linguística qualificada também é indispensável, sendo mais do que uma simples tradução literal, ela exige compreensão dos contextos culturais envolvidos e a mediação adequada entre as partes (ACNUR, 2011).

A entrevista tem como objetivo a reconstrução detalhada da trajetória do solicitante, permitindo a compreensão completa dos fatos que fundamentam o pedido de refúgio. O examinador inicia o processo com a identificação básica e a coleta de dados biográficos, estabelecendo os primeiros elementos que orientarão a narrativa. Na etapa seguinte, o solicitante deve relatar, de forma contínua e sem interrupções, o seu percurso migratório, o que possibilita que informações relevantes surjam de maneira espontânea. A partir desse relato inicial, a entrevista se desenvolve com foco no aprofundamento dos aspectos centrais do caso (ACNUR, 2011).

Nesse contexto, cabe ao entrevistador assegurar que o solicitante tenha a oportunidade de apresentar seu relato de forma tão completa quanto possível, incluindo todos os elementos de prova disponíveis. Também é sua função analisar a credibilidade do depoimento e avaliar os indícios apresentados, considerando, se necessário, o benefício da dúvida em favor do requerente. Por fim, é responsabilidade do examinador relacionar os dados colhidos com os critérios estabelecidos na Convenção de 1951, a fim de fundamentar, de maneira coerente e precisa, a decisão sobre o reconhecimento ou não da condição de refugiado (ACNUR, 2011).

Ressalta-se que a entrevista com o solicitante de refúgio não deve ser conduzida com o intuito de identificar contradições ou incoerências, mas sim como

um instrumento voltado à reconstituição fiel dos fatos relevantes. A metodologia adotada deve levar em conta que, especialmente em casos marcados por experiências traumáticas, são esperadas pequenas variações nos detalhes narrados e eventuais inconsistências. Tais aspectos, no entanto, não devem ser interpretados como elementos que, por si sós, comprometam a veracidade do depoimento ou invalidem o pedido como um todo (ACNUR, 2011).

A definição dos fatos se mostra ainda mais complexa em contextos de deslocamentos forçados em larga escala, em que a ausência de documentação comprobatória é recorrente. Isso é especialmente comum em situações de fuga repentina, nas quais os solicitantes não têm tempo ou condições para reunir provas materiais. Nesses casos, a ausência de documentos não deve ser considerada automaticamente como indicativo de má-fé. Além disso, situações que envolvem a descrição de violências graves, como tortura ou violência sexual, exigem do examinador uma postura técnica e sensível (ACNUR, 2011).

Sob uma perspectiva jurídica, destaca-se a figura do solicitante de refúgio, o qual deve ser considerado um potencial refugiado até que as autoridades competentes analisem e reconheçam formalmente que o indivíduo satisfaz os critérios estabelecidos pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967. Esse status transitório confere ao solicitante um conjunto de garantias fundamentais, especialmente a proteção contra o retorno forçado ao país de origem (princípio do *non-refoulement*), enquanto seu pedido é devidamente avaliado (Junior; Olsson, 2020).

Diante do exposto, constata-se que a concessão da condição de refugiado demanda a observância de um conjunto normativo articulado por princípios internacionais, critérios jurídicos objetivos e diretrizes interpretativas que asseguram a efetividade da proteção humanitária. A regulamentação, portanto, não apenas delimita os contornos conceituais do refúgio e os requisitos para sua concessão, mas também confere previsibilidade, legitimidade e segurança jurídica aos processos de reconhecimento.

Nesse contexto, a atuação dos Estados encontra-se vinculada aos compromissos assumidos no âmbito do Direito Internacional, sendo essencial o alinhamento de suas práticas administrativas às normas e princípios estabelecidos. Com base nessa estrutura normativa global, a próxima seção volta-se à análise das regulamentações regionais, com destaque para a União Europeia, a fim de

compreender os desafios práticos na implementação dessas normas e os impactos concretos das diretrizes internacionais nos sistemas regionais de proteção.

4. O REFÚGIO EM PROCESSO DE INTEGRAÇÃO: EXPERIÊNCIA EUROPEIA

4.1 Normativas de Livre Circulação e Adequação aos Deslocamentos Humanos

O contexto europeu difere por haver uma configuração jurídica de elevada complexidade, em que o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) exerce um papel de influenciador na formulação e direcionamento das políticas de asilo e refúgio, em observância aos princípios que estruturam o Direito Internacional dos Refugiados.

As normativas promulgadas no âmbito da União Europeia (UE) evidenciam um movimento de convergência regulatória entre os Estados-Membros, ao mesmo tempo em que revelam as dificuldades da operacionalização de uma proteção jurídica efetiva e uniforme para refugiados e solicitantes de asilo, considerando as peculiaridades das legislações nacionais e as imposições advindas de cooperação intergovernamental (Dos Santos Simões, 2024). Nesse contexto, o desenvolvimento de um espaço de livre circulação de bens, serviços, capital e pessoas passou a demandar esforços normativos voltados à harmonização das políticas migratórias e à gestão dos fluxos populacionais no continente europeu (Kirchof; Santos, 2018; Lopes, 2020).

O Acordo de Schengen, firmado em 1985 por Alemanha, Bélgica, França, Luxemburgo e Holanda, configurou-se como o precursor na consolidação de mecanismos de cooperação transnacional voltados à gestão migratória. Posteriormente, foi complementado pela Convenção de Schengen, assinada em 1990 e implementada em 1995, que institucionalizou uma zona de livre circulação ao abolir formalmente as fronteiras internas entre os Estados signatários. Ademais, a Convenção introduziu a delimitação de uma fronteira externa única, estabelecendo critérios uniformes para o controle de entradas e ampliando o propósito da cooperação intergovernamental no **espaço europeu** (Ferreira, 2019).

Além disso, o Acordo de Schengen estabeleceu diretrizes uniformes para a concessão de vistos de curta duração e para o processamento de pedidos de refúgio e asilo. No entanto, sua implementação evidenciou questões críticas, relacionadas ao fortalecimento do controle das fronteiras externas e à administração de fluxos

migratórios irregulares, incluindo solicitantes de refúgio cuja proteção não havia sido reconhecida formalmente (Mamede, 2015; Mendes, 2016).

A formação da União Europeia pelo Tratado de Maastricht (1992) e a incorporação do Acordo de Schengen ao direito regional pelo Tratado de Amsterdã (1997) conferiram status jurídico ao acervo de Schengen e o consolidou como parte do direito comunitário, institucionalizando a cooperação interestatal em migrações e segurança de fronteiras. Reconhecido pelo Conselho Europeu, tal acervo contribuiu para a consolidação da União Europeia como um *espaço de liberdade, segurança e justiça* (Mamede, 2015).

A decisão dos Estados europeus de seguir um processo de integração exigiu a criação de mecanismos regulatórios para a gestão das questões de asilo e refúgio, a fim de evitar fenômenos como o *asylum shopping*, onde os solicitantes, na tentativa de aumentar suas chances de obtenção de proteção, faziam múltiplos pedidos em diversos Estados-Membros. A Convenção de Dublin, assinada em 1990, visava, portanto, estabelecer um único Estado responsável pela análise de cada solicitação, com o intuito de harmonizar o processo e evitar a sobrecarga dos sistemas nacionais (Ferreira, 2019).

Em 2003 essa convenção foi revisada e transformada no Regulamento de Dublin II com o propósito de consolidar a responsabilidade de decisão nos Estados, mas com uma coordenação supranacional, ao passo que introduziu critérios comuns para a alocação de responsabilidades entre os Estados-Membros (Ferreira, 2019).

Entretanto, o sistema Dublin, mesmo com a reformulação de 2003, revelou-se com diversas lacunas estruturais, destacando-se a distribuição desigual das responsabilidades entre os Estados-Membros. Países situados nas fronteiras externas da União Europeia, como Itália e Grécia, foram sobrecarregados com o ingresso de um número desproporcional de solicitantes de refúgio e asilo, enquanto Estados periféricos que estão mais distantes das rotas migratórias, apresentaram uma pressão migratória significativamente inferior (Dos Santos Simões, 2024).

Tais disparidades não apenas aumentaram as tensões internas no bloco, mas também evidenciaram a falência do modelo de *burden-sharing*, o qual, ao invés de promover uma distribuição equitativa, gerou uma concentração de responsabilidades nos países de fronteira, principalmente durante a crise migratória de 2015, quando o número de solicitações disparou, tornando ainda mais visível a incapacidade do regulamento em acomodar fluxos migratórios massivos (Dos Santos Simões, 2024).

Considerando a necessidade de aprimoramento, o Regulamento de Dublin III, em vigor desde 2013, procurou colmatar determinadas lacunas identificadas anteriormente ao instituir critérios mais rigorosos para a definição do Estado responsável pelo exame dos pedidos. Não obstante, persistiram deficiências substanciais, sobretudo no que tange à jurisdição e à repartição de encargos. A saturação dos Estados-membros localizados nas fronteiras externas manteve-se inalterada, haja vista a ausência de qualquer mecanismo efetivo de redistribuição de responsabilidades, o qual acabaria por perpetuar essa concentração de atribuições e obstar a implementação de medidas duradouras (De Azevedo, 2023; De Amorim, 2021).

Além disso, a possibilidade de devolução dos solicitantes ao país onde o primeiro pedido foi realizado, em detrimento da consideração do princípio do *non-refoulement*, provocou severas críticas, visto que tal prática poderia resultar em violação dos direitos fundamentais dos refugiados, enquanto as condições nos campos de acolhimento continuaram a ser insustentáveis (Rocha, 2022).

4.2 O Sistema Europeu de Asilo

Diante deste cenário, foi instituído o Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), que, de acordo com Piçarra (2016), fundamenta-se em quatro diretivas (qualificação, proteção temporária, procedimentos e condições de acolhimento) e dois regulamentos principais: o Regulamento de Dublin III e o sistema informatizado *Eurodac*.

O *Eurodac*, instituído pelo Regulamento (CE) nº 2725/2000, consiste em uma base de dados centralizada que coleta e armazena informações dactiloscópicas e outros dados pessoais de solicitantes de asilo. Posteriormente reformulado pelo Regulamento (CE) nº 603/2013, o sistema permitiu o acesso da *Europol*, ampliando seu uso no controle de fronteiras e na identificação de responsabilidades nos pedidos de refúgio (Duarte, 2022; Piçarra, 2016).

O processo funciona de maneira integrada: ao chegar ao território europeu, o solicitante é identificado pela polícia ou agentes de fronteira, que coletam suas impressões digitais e as inserem no Eurodac. Esse procedimento auxilia na identificação do país responsável pelo processamento do pedido, evitando duplicidades e práticas irregulares (Sartoretto, 2015).

Após essa etapa, o solicitante é entrevistado por especialistas em direito europeu e internacional, com apoio de intérpretes, para verificar sua elegibilidade ao estatuto de refugiado ou à proteção subsidiária. Essa análise, embora orientada por normas comuns, varia conforme as regras de autoridades nacionais. Caso o pedido seja aprovado, o indivíduo obtém direitos como residência, trabalho e acesso à saúde. Em caso de negativa, é garantido o direito de apelação, sendo que, se a decisão negativa for mantida, o solicitante pode ser repatriado para seu país de origem ou de trânsito (Sartoretto, 2015; Bredström *et al.*, 2022; Soysüren; Nedelcu, 2024).

A legislação europeia em matéria de refúgio reforça o princípio do *non-refoulement*, ao mesmo tempo em que prevê exceções nos casos em que a segurança de um Estado-Membro esteja em risco. Acerca das legislações, Dos Santos Simões (2024) explica:

A Diretiva 2004/83/CE, de 29 de abril, foi adotada para ajudar as autoridades dos Estados-Membros a aplicar a Convenção de Genebra estabelecendo critérios comuns e uniformizadores de interpretação da Convenção como o de “necessidade de proteção internacional”, “origem de perseguição”, “proteção interna”, “atos de perseguição”, “motivos de perseguição”. A Diretiva 2004/83/CE, de 29 de abril, sofreria alterações com a Diretiva 2011/95/UE, de 13 de dezembro. [...] a Convenção de Genebra não se trata de uma pedra angular na proteção dos refugiados para os Estados contratantes da Convenção Europeia dos Direitos Humanos pelo facto de o artigo 21º da Diretiva nº 2011/95/EU, de 13 de dezembro (que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos nacionais de países terceiros ou por apátridas para poderem beneficiar de proteção internacional, a um estatuto uniforme para refugiados ou pessoas elegíveis para proteção subsidiária e ao conteúdo da proteção concedida) reduzir o âmbito de aplicação do artigo 33º nº2 da Convenção de Genebra (Pires, 2002, p.12). Aliás, o artigo 32º nº 2, 2ª parte da Convenção de Genebra trata-se de um artigo que os Estados-Membros tiveram de deixar de aplicar em razão do artigo 47º da Carta Social Europeia (e do artigo 13º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos) (Dos Santos Simões, 2024, p. 16).

Portanto, entende-se que o SECA é estruturado sobre três diretivas: i) a Diretiva de Proteção Temporária (2001/55/UE), que regulamenta a redistribuição de esforços entre os Estados-Membros em casos de influxos maciços; ii) a Diretiva de Procedimentos (2013/32/UE), que estabelece regras comuns para a concessão e retirada de proteção internacional; e iii) a Diretiva de Acolhimento (2013/33/UE), que define normas de recepção de requerentes de proteção internacional. Além disso, o Regulamento nº 604/2013 introduziu critérios para determinar o Estado-Membro responsável pela análise dos pedidos de asilo (Dos Santos Simões, 2024).

Em abril de 2024, o Parlamento Europeu aprovou dez textos legislativos que compõem o Novo Pacto da União Europeia em matéria de asilo e migração, cujo objetivo é reformar a política migratória e de acolhimento na região. Entre as principais medidas, destacam-se a aceleração da análise de pedidos de asilo, incluindo triagens nas fronteiras, e a realização de controles obrigatórios de segurança, saúde e vulnerabilidade para quem entra irregularmente na União Europeia (Parlamento Europeu, 2024).

Além disso, os Estados-Membros poderão optar por assumir responsabilidade direta pelos requerentes de asilo, contribuir financeiramente ou prestar apoio operacional, enquanto um novo regulamento estabelece mecanismos de solidariedade e resposta em casos de crises ou aumento excepcional de migrantes. As legislações nacionais deverão ser adaptadas em até dois anos após a publicação oficial, com aplicação prevista para 2026 (Dos Santos Simões, 2024; (Parlamento Europeu, 2024).

Entre as inovações, destacam-se os procedimentos de triagem obrigatória, que incluem a coleta de dados biométricos, controle sanitário e avaliações de segurança, a serem realizados em até sete dias. Estados-Membros são os responsáveis de implementar mecanismos independentes para assegurar o cumprimento de normas de proteção aos direitos humanos, e adotar um procedimento uniforme para a concessão e retirada de proteção internacional, com prazos reduzidos para pedidos considerados infundados ou inadmissíveis. Os dados coletados, incluindo impressões digitais e imagens faciais, serão armazenados no sistema Eurodac, que também permitirá o registro de possíveis ameaças à segurança pública (Parlamento Europeu, 2024).

O pacto institui normas de acolhimento quanto ao alojamento digno, saúde, educação e a possibilidade de ingresso no mercado de trabalho em até seis meses após a solicitação de proteção. Ao mesmo tempo, reforça-se a proibição de expulsões coletivas e a necessidade de frequente revisão do status de refugiados, com base em dados fornecidos pela Agência da União Europeia para o Asilo (Parlamento Europeu, 2024).

A jurisprudência europeia, ancorada na Convenção Europeia dos Direitos Humanos, amplia a aplicação do princípio do *non-refoulement*, protegendo tanto refugiados quanto outras pessoas em risco de maus-tratos, independentemente de sua condição formal de asilo (Dos Santos Simões, 2024).

Dessa forma, a experiência da União Europeia no tratamento das questões relacionadas ao refúgio demonstra a construção de um sistema normativo, voltado à coordenação entre os Estados-Membros e à tentativa de uniformização das práticas nacionais. Ao longo das últimas décadas, foram criados mecanismos normativos e operacionais com o objetivo de organizar o acolhimento, a análise dos pedidos e a distribuição das responsabilidades. No entanto, a prática revelou limites importantes. A aplicação desigual das normas, a sobrecarga dos países de fronteira e a dificuldade de harmonizar interesses nacionais distintos demonstram que a integração, embora avance, ainda enfrenta obstáculos. A experiência europeia mostra que a existência de uma base legal comum não é suficiente. É necessário que haja cooperação efetiva entre os Estados e compromisso com os princípios de proteção internacional. O caso europeu, por sua dimensão e complexidade, permite observar os efeitos da regulamentação conjunta, mas também expõe os desafios que persistem quanto à essa temática.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida ao longo desta monografia demonstrou que, embora o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) e as regulamentações regionais europeias tenham avançado significativamente na edificação de um arcabouço jurídico protetivo para refugiados, a implementação efetiva desses dispositivos esbarra em entraves estruturais e políticos. O princípio do non-refoulement, consagrado como norma de *jus cogens* no Direito Internacional dos Refugiados, permanece inquestionavelmente central à salvaguarda dos direitos humanos; contudo, sua aplicação concreta é frequentemente obstruída por políticas de contenção migratória que, ao priorizar imperativos securitários, acabam por sobrepor-se às obrigações humanitárias. Essa dissonância evidencia um abismo entre os compromissos normativos assumidos pelos Estados-membros e a realidade de sua execução, afetando a coerência e a eficácia do regime internacional de proteção.

O ACNUR, por seu turno, desempenhou papel fundamental na formulação e na harmonização das legislações europeias de asilo. Ao disseminar os preceitos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, o Alto Comissariado foi determinante para a consolidação do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA), orientando procedimentos de acolhimento, triagem e concessão de proteção internacional. Nesse processo, a incorporação do non-refoulement nos ordenamentos jurídicos nacionais foi essencial para garantir que indivíduos sob fundado temor de perseguição ou violência não sejam devolvidos a territórios inseguros. Além disso, a cooperação técnica e normativa promovida pelo ACNUR junto aos Estados-membros tem se revelado imprescindível para alinhar políticas nacionais aos padrões internacionais.

Não obstante, a persistente fragmentação na distribuição de responsabilidades entre países de fronteira e Estados internos, bem como a ausência de mecanismos eficazes de solidariedade, reforçam a necessidade de reformas estruturais. Assim, conclui-se que, embora os instrumentos normativos e as instituições criadas representem conquistas inegáveis, sua verdadeira efetividade depende de ajustes que garantam a aplicação plena dos princípios do Direito Internacional dos Refugiados. Torna-se imprescindível fomentar um debate contínuo e crítico acerca das contradições entre a normatividade e a prática, a fim de edificar

respostas mais justas, solidárias e eficazes diante das complexas dinâmicas migratórias, especialmente no contexto europeu.

REFERÊNCIAS

ABRÃO, Carlos. Refugiados: definição e cláusulas de exclusão. **FMU Direito - Revista Eletrônica** (ISSN: 2316-1515), São Paulo, v. 24, n. 33, 2012.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados. 1951**

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Manual de procedimentos e critérios para a determinação da condição de refugiado.** 2011.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS (ACNUR). **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados.** 1967.

ALMEIDA, Pedro de Paula Lopes et al. O reconhecimento da condição de refugiado perante o direito brasileiro dos cidadãos iranianos acusados de apostasia. **Revista da Defensoria Pública da União**, n. 06, 2013.

ARBEX, Rebeca Heringer. **Refugiado Ambiental.** 2021. Dissertação de Mestrado. Universidade NOVA de Lisboa (Portugal).

BRANDÃO, Maria Fernanda Gonçalves Daniel. **A Solidariedade no Ordenamento Jurídico da União Europeia: Uma Releitura do Princípio Aplicado ao Ambiente e às Migrações.** 2021. Dissertação de Mestrado. Universidade do Minho (Portugal).

BREDSTRÖM, Anna; KRIFORS, Karin; MESIC, Nedžad. Border Reconfiguration, Migration Governance, and Fundamental Rights: A Scoping Review of EURODAC as a Research Object. **Social Inclusion**, v. 10, n. 3, p. 68-81, 2022.

CARNEIRO, Wellington Pereira. As mudanças nos ventos e a proteção dos refugiados. **Universitas: Relações Internacionais, Brasília**, v. 3, n. 2, 2005.

DE PAULA, Bruna Vieira. O princípio do non-refoulement, sua natureza jus cogens e a proteção internacional dos refugiados. **Revista do Instituto Brasileiro de Direitos Humanos**, n. 7, p. 51-68, 2006.

DE AZEVEDO, Priscila Silva. **A Digitalização das Fronteiras Externas da União Europeia e a Posição dos Nacionais de Países Terceiros: Reflexões Sobre os Desafios ao Direito à Privacidade.** 2023. Dissertação de Mestrado. Universidade NOVA de Lisboa (Portugal).

DE AMORIM, André Ricci. Os desafios da União Europeia em matéria de Proteção aos Refugiados. **Revista de Direito Brasileira**, v. 28, n. 11, p. 259-273, 2021.

DITTRICH, Maria Eduarda; TREML, Krishna Schneider. Refugiado: uma análise sobre a condição de refugiado no Brasil e no mundo. **Academia de Direito**, v. 6, p. 1609-1627, 2024.

DOS SANTOS SIMÕES, Vânia Alexandra. O Princípio do non refoulement em tempos de crise humanitária na Europa: quo vadis?. **REVISTA DELOS**, v. 17, n. 60, p. e2362-e2362, 2024.

DUARTE, Bruna Sofia Mota. **O Direito de Asilo na União Europeia e o Princípio da Não Discriminação: O Caso da Comunidade LGBTQ+**. 2022. Dissertação de Mestrado. Universidade de Coimbra (Portugal).

FAÇANHA, Klebiane. Fluxos migratórios: da primavera árabe à crise humanitária instalada na Europa. Trabalho de Conclusão de Curso (Monografia), Curso de Relações Internacionais, Universidade Federal da Paraíba. 2016.

FERRAÇO, André Augusto Giuriatto; DIAS, Amanda Baptista; OBREGON, Marcelo Fernando Quiroga. A necessária regulamentação internacional das pessoas ambientalmente deslocadas. **Derecho y Cambio Social**, Lima, n. 58, p. 1–17, jan./fev. 2020.

FERREIRA, Lucas Rogério Carrilho. **Políticas internacionais para refugiados na União Europeia no século XXI: o Sistema Europeu Comum de Asilo - SECA – a partir da realidade italiana**. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Relações Internacionais e Integração) – Universidade Federal da Integração Latino-Americana, Foz do Iguaçu, 2019.

GUIMARÃES, Jarsen Luís Castro. Abordagens teóricas sobre migrações. 2010. Disponível em: <http://www.webartigos.com/artigos/abordagens-teoricas-sobre-migracoes/47805>. Acesso em: 12/04/2025

HOBSBAWN, Eric; Era dos Extremos - O breve século XX: 1914-1991. **São Paulo: Companhia das Letras**, 1995.

IOM. **INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (IOM)**. Key migration terms. Disponível em: <https://www.iom.int/key-migration-terms>. Acesso em: 12 abr. 2025.

JUNIOR, Paulo Klein; OLSSON, Giovanni. A Crise Contemporânea de Refugiados na Europa e a Importância do Conceito de Nacionalidade. **Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Direito–PPGDir./UFRGS**, v. 15, n. 1, 2020.

KIRCHOF, Adriana; SANTOS, Adriana. A crise de refugiados e o colapso do sistema europeu de asilo. **Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica**, v. 4, n. 04, p. 90-101, 2018.

LOPES, Joana Ramos Vidal Gomes. **Geopolítica e migrações internacionais no mediterrâneo no século XXI: a crise do Mediterrâneo**. 2020. Tese de Doutorado. Universidade Autônoma de Lisboa (Portugal).

MAMEDE, Anna Paula Ribeiro Araujo. **Os Novos Poderes Institucionais do Parlamento Europeu e a Política Migratória Europeia Após o Tratado de Lisboa**. 130 f. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado)–Programa de Pós-Graduação em

Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica de Minas Geras, Belo Horizonte, 2014.

MICHAELIS. DESLOCAMENTO. In: MICHAELIS: Dicionário Brasileiro da Língua Portuguesa. São Paulo: Editora Melhoramentos, 2025.

NASCIMENTO, Caroline Rezende. **Responsabilidade internacional do Estado por violação de tratados internacionais de direitos humanos dos refugiados.** Direito & Realidade, v. 5, n. 3, 2017.

NETO, Andrew Irschlinger. **Direito internacional dos refugiados e a atual onda migratória na fronteira Brasil-Venezuela.** 2018. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Direito) – Centro Universitário UNIFACVEST, Lages, 2018.

PASQUATO, Josefina. Refugiados: as desigualdades entre os desiguais. **Revista Gestão & Políticas Públicas**, v. 11, n. 1, p. 116-128, 2021.

PARLAMENTO EUROPEU. **Parlamento valida acordo final do Novo Pacto sobre Migração e Asilo da UE.** 2024.

PIÇARRA, Nuno. A União Europeia e “a crise migratória sem precedentes”: crônica breve de uma ruptura do Sistema Europeu Comum de Asilo. **Revista e-Pública**, Vol.3, n.2, novembro, 2006, p. 01-40.

ROCHA, Rossana Reis; MOREIRA, Julia Bertino. Regime internacional para refugiados: mudanças e desafios. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 18, n. 37, p. 17-30, out. 2010.

ROCHA, Priscilla Franco. **A criança refugiada e a educação: desafios atuais nos sistemas educacionais públicos no Brasil e na França, um estudo comparado.** 2022. 163 f., il. Dissertação (Mestrado em Educação) — Universidade de Brasília, Brasília, 2022.

RODAS, João Grandino. Jus cogens em direito internacional. **Revista da Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo**, v. 69, n. 2, p. 125-136, 1974.

SANTOS, Júlio Edstron Secundino; CALSING, Renata de Assis; SILVA, Viviane Luiza. **Refugiados no Brasil: estamos preparados para a proteção humanitária daquelas pessoas?** Revista do Programa de Pós-Graduação em Direito da UFC, v. 37, n. 2, p. 28. 2017.

SANTOS, Ebe Campinha; MIRANDA, Elisa Rodrigues; BATISTA, Daniel Dunga. DIREITOS HUMANOS, REFÚGIO E PROTEÇÃO SOCIAL. **Anais do XVI Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social**, v. 1, n. 1, 2018.

SILVA JÚNIOR, Flávio José Barbosa da. **Condição do refugiado: abordagem sociológica sob o prisma dos direitos humanos e fundamentais.** 92 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação em Direito, Faculdade de Direito de Alagoas, Universidade Federal de Alagoas, Maceió, 2023.

SOYSÜREN, Ibrahim; NEDELCU, Mihaela. European instruments for the deportation of foreigners and their uses by France and Switzerland: the application of the Dublin III Regulation and Eurodac. In: **The Digital Empowerment-Control Nexus**. Routledge, 2024. 107-123.

TEIXEIRA, Paulo Eduardo; BRAGA, Antonio; BAENINGER, Rosana (Ed.). **Migrações: implicações passadas, presentes e futuras**. Editora Oficina Universitária, 2012.

VIANA, Roberta Luz. **A atuação do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) perante o fluxo migratório venezuelano no Brasil (2015-2019)**. 115 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Rio de Janeiro, 2019.