

# **XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

## **DIREITO INTERNACIONAL III**

**MÁRCIA RODRIGUES BERTOLDI**

**VLADMIR OLIVEIRA DA SILVEIRA**

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

#### **Diretoria – CONPEDI**

**Presidente** - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina

**Vice-presidente Centro-Oeste** - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás

**Vice-presidente Sudeste** - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais

**Vice-presidente Nordeste** - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe

**Vice-presidente Norte** - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará

**Vice-presidente Sul** - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul

**Secretário Executivo** - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Napolini - Unimar/Uninove – São Paulo

#### **Representante Discente – FEPODI**

Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

#### **Conselho Fiscal:**

Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro

Prof. Dr. Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo

Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)

Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

#### **Secretarias:**

##### **Relações Institucionais**

Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará

Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM – Distrito Federal

##### **Relações Internacionais para o Continente Americano**

Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goiás

Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia

Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão

##### **Relações Internacionais para os demais Continentes**

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná

Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo

Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

#### **Eventos:**

Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul)

Prof. Dr. José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)

Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

#### **Comunicação:**

Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina)

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul)

Dr. Caio Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais)

**Membro Nato** – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

---

D597

Direito internacional III [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UNISINOS

Coordenadores: Márcia Rodrigues Bertoldi; Vladimir Oliveira da Silveira. – Florianópolis: CONPEDI, 2018.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-714-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: Tecnologia, Comunicação e Inovação no Direito

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVII Encontro Nacional do CONPEDI (27 : 2018 : Porto Alegre, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa  
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis  
Santa Catarina – Brasil  
[www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br)



Universidade do Vale do Rio dos Sinos  
Porto Alegre – Rio Grande do Sul - Brasil  
<http://unisinis.br/novocampuspoa/>

# **XXVII CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI PORTO ALEGRE – RS**

## **DIREITO INTERNACIONAL III**

---

### **Apresentação**

Esta coletânea está composta por 16 textos que correspondem às pesquisas realizadas em Programas de Pós-Graduação em Direito no Brasil e foi coordenada pela Profa. Márcia Rodrigues Bertoldi, da Universidade Federal de Pelotas e pelo Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira, da Universidade Federal do Mato Grosso do Sul. Os artigos apresentados trataram de temas atuais e efervescentes no Direito Internacional Público e Privado: meio ambiente, cultura, gênero, indígenas, refugiados, consumo e trabalho.

A respeito da questão ambiental, José Carlos Loureiro da Silva e Juliana Gerent discutem a criação de um Tribunal Ambiental Internacional como proposta de solução para o enfrentamento dos graves problemas envolvendo o meio ambiente. Por sua vez, Francine Cansi e Paulo Márcio da Cruz analisam perspectivas da sustentabilidade ambiental transnacional como um direito humano efetivo, enquanto condição básica à intervenção social na natureza, bem como pela gestão adequada dos recursos naturais, dos quais encontram-se submetidos à atuação do Estado, a condição social dos indivíduos ou aos grupos sociais e as políticas internacionais de preservação ambiental. Por fim, Micaella Carolina de Lucena e Vladmir Oliveira da Silveira examinam o Princípio da Soberania Permanente sobre os Recursos Naturais como meio de reafirmar o direito à soberania e de preservar os recursos naturais; e Luísa Ruas Oliveira e Márcia Rodrigues Bertoldi estudam o direito ao patrimônio cultural a partir dos principais instrumentos normativos editados pela ONU e Unesco sobre direitos culturais, visando estabelecer as bases de tal direito a partir dos valores por ele consagrados, bens jurídicos por ele protegidos e principais ameaças a serem enfrentadas para lhe conferir efetividade.

Sobre a questão do consumo, Paulo Joviniano Alvares dos Prazeres e Alessandra Brustolin discutem as normas e as relações de consumo a nível internacional em busca da identificação da norma a ser aplicada nos conflitos internacionais das relações de consumo no âmbito do Mercosul, especificamente nas relações de consumo eletrônico, em face da Constituição Federal do Brasil, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro e do Código de Defesa do Consumidor, em defesa da imperatividade da proteção brasileira como questão de ordem pública fundamental. Também, Caroline Lais da Silva Stelmach e Eduardo Biacchi

Gomes mostram como o comércio Eletrônico foi conduzido pelo avanço da internet e as novas tecnologias, fatores que geraram impacto expressivo na economia diante da comercialização de bens e serviços por meios eletrônicos.

Na perspectiva gênero e indígenas, Maurício Pedroso Flores estuda a controvérsia suscitada por uma regra da legislação indigenista do Canadá que continha uma discriminação em razão de sexo. Neste sentido, atenta para os desdobramentos da comunicação que Sandra Lovelace dirigiu ao Comitê de Direitos Humanos da ONU questionando a regra contida no Indian Act, que lhe retirava o status de indígena e analisa, no pensamento do jurista norte-americano Robert Cover, uma forma de compreender a interação entre diferentes espaços normativos que o caso suscita, apontando uma alternativa possível para se pensar problema para além dos limites do direito estatal. Ainda, Gabriela Werner Oliveira e Júlia Fragomeni Bicca verificam se a perseguição baseada no gênero pode servir de fundamento para a concessão de refúgio, tendo como pano de fundo os reflexos da pós-modernidade no âmbito do direito internacional.

O direito ao trabalho é discutido no trabalho de Lenara Giron de Freitas, que busca compreender de que forma o transcultural pode estar presente nas regulações internacionais dos trabalhadores a partir das Declarações Internacionais da Organização Internacional do Trabalho, bem como dos Sindicatos através de acordos coletivos internacionais. Por sua vez, Maira Angelica Dal Conte Tonial e Micheli Piucco estudam a possibilidade de inaplicação da Reforma Trabalhista brasileira em dispositivos acerca do acesso à justiça diante o julgamento do Caso Trabajadores cesados de Petroperú y Otros Vs. Perú, da Corte Interamericana de Derechos Humanos, e da Teoria do Diálogo das Fontes, aplicando a norma mais favorável.

Igualmente, no âmbito da referida Corte, Emanuela Damo estuda o julgamento do Caso Gomes Lund versus Brasil, envolvendo a Guerrilha do Araguaia, no concernente à edição da Lei de Anistia e a sua controversa interpretação pelo STF, bem como analisa a visão da Corte IDH no julgamento de alguns casos emblemáticos envolvendo crimes de lesa-humanidade e leis de anistia.

Na temática refugiados, Mariah Feijó Pfluck avalia as consequências trazidas pela crise de refugiados do século XXI para a integração jurídica da União Europeia, para o que apresenta o Sistema Europeu Comum de Asilo, aponta lacunas da legislação da União Europeia para refugiados, indicando as deficiências atuais do Sistema evidenciadas e analisa as medidas tomadas pelo bloco europeu para reparar estas lacunas. Ricardo Stanziola Vieira e Mariana

Faria Filard, pesquisam o Regime Internacional dos Refugiados (RIR) quanto aos deslocados ambientais, examinando, ainda, causas e consequências dos deslocamentos e formas de proteção.

Por fim, sobre o transconstitucionalismo, Flávio Marcos De Oliveira Vaz e Mhardoqueu Geraldo Lima França estudam os desafios a serem superados pelo transconstitucionalismo, mais especificamente, sobre como essa teoria lida com o subjetivismo e irracionalidade das decisões judiciais. Acerca da homologação de sentenças estrangeira, Demétrio Beck da Silva Giannakos e Marina de Almeida Rosa examinam se é possível aplicar a “constitucionalização” do direito privado e o conceito de contrato propostos por Gunther Teubner às relações jusprivatistas nos processos de homologação de sentença estrangeira submetidos ao crivo do judiciário brasileiro. Ainda, Jamile Bergamaschine Mata Diz e Joaner Campello De Oliveira Junior verificam em que medida, na integração sul-americana, notadamente no Mercosul e na UNASUL, pode-se detectar a criação de instâncias destinadas a fomentar essa dimensão pautada no diálogo permanente com a sociedade civil, além de identificar os principais instrumentos normativos sobre o tema, investigando como a participação popular ocorreu no momento da tomada de decisão.

Desejamos um excelente estudo a todos e todas!

Profa. Dra. Márcia Rodrigues Bertoldi – UFPEL

Prof. Dr. Vladmir Oliveira da Silveira - PUC/SP

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - [publicacao@conpedi.org.br](mailto:publicacao@conpedi.org.br).

# **INTEGRAÇÃO JURÍDICA DA UNIÃO EUROPEIA EM MATÉRIA DE ASILO FACE À CRISE DE REFUGIADOS DO SÉCULO XXI**

## **INTEGRATION OF THE EUROPEAN UNION AS A RESULT OF THE 21ST CENTURY REFUGEE CRISIS**

**Mariah Feijó Pfluck**

### **Resumo**

O presente artigo busca analisar as consequências trazidas pela crise de refugiados do século XXI para a integração jurídica da União Europeia. Apresenta-se o Sistema Europeu Comum de Asilo. Apontam-se as lacunas da legislação da União Europeia para refugiados, indicando as deficiências atuais do Sistema evidenciadas. Por fim, analisa-se as medidas tomadas pelo bloco europeu para reparar estas lacunas. Conclui-se que a crise de refugiados vem trazendo resultados positivos para a integração jurídica da União Europeia. Este trabalho, de vertente qualitativa e exploratória, baseia-se em documentos oficiais da União Europeia, bem como em recentes produções científicas.

**Palavras-chave:** União europeia, Sistema europeu comum de asilo, Refugiados, Integração jurídica

### **Abstract/Resumen/Résumé**

This article seeks to analyze the consequences of the 21st century refugee crisis for the legal integration of the European Union. The Common European Asylum System is presented. The shortcomings of European Union legislation for refugees are pointed out, indicating the current shortcomings of the System. Finally, the measures taken by the European Union to address these shortcomings are analyzed. It is concluded that the refugee crisis has brought positive results for the legal integration of the European Union. This qualitative and exploratory work is based on official documents of the European Union as well as on recent scientific productions.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** European union, Common european asylum system, Refugees, Legal integration

## 1 INTRODUÇÃO

A crise humanitária na Europa tomou conta dos veículos de comunicação durante o ano de 2015: muitos refugiados adentram em território europeu em busca de refúgio. Motivados em sua maioria pela violência e conflitos de seus países natais, muitos indivíduos procuram em outras nações uma esperança de continuar suas vidas em paz. Nos últimos anos, a situação se mostrou alarmante e vem preocupando os líderes políticos europeus, uma vez que o volume de solicitações de asilo tem aumentado consideravelmente. No terceiro trimestre de 2015, o número de pessoas que solicitaram asilo na União Europeia superou em mais de 150% a quantidade de requerentes no mesmo período do ano anterior: cerca de 413 mil pessoas solicitaram asilo apenas entre os meses de julho a setembro de 2015, comparado a aproximadamente 163 mil pessoas durante os mesmos meses em 2014 (EUROSTAT, 2015).

Em se tratando da legislação da União Europeia referente a refugiados, há uma padronização dos termos “asilo” e “refúgio”, não havendo diferenciação entre os mesmos. Apesar de no Brasil e na América Latina “refúgio” e “asilo” receberem diferentes significados, será adotado apenas o conceito geral de refugiado definido pelos órgãos internacionais, que também é utilizado pela União Europeia, isto é, sem fazer a distinção entre os termos.

Na qualidade de um sistema de integração regional, a União Europeia possui um quadro jurídico que engloba diversas diretrizes que se encarregam de regulamentar a situação dos refugiados que entram em seu território. Estes ordenamentos servem para manter o *status quo* da região e têm por objetivo promover a organização do fluxo de pessoas no continente, o que se dá através da instituição de um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). Além disso, o bloco europeu possui um órgão que tem por função a aplicação deste quadro jurídico e o auxilia na cooperação entre os Estados-Membros, que é o Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (EASO). O estudo destas legislações e instituições mostra sua importância na medida em que reflete o caráter governamental de seus respectivos países.

A implementação do SECA já está em andamento desde o ano de 1999, quando se deram os primeiros debates no âmbito do bloco em relação a uma política integrada de imigração e asilo entre os Estados-Membros. O Sistema Europeu Comum de Asilo é definido pela Comissão Europeia (2014) como um conjunto composto por cinco proposições normativas dentro da UE: Diretiva Procedimentos de Asilo, Diretiva Condições de Acolhimento, Diretiva Estatuto de Refugiado, Regulamento de Dublin e Regulamento Eurodac (COMISSÃO EUROPEIA, 2016).

Enquanto o Regulamento de Dublin se preocupa em determinar o Estado-Membro que irá assumir a tutela de um requerente de asilo humanitário na União Europeia, as Diretivas são

focadas em aspectos mais práticos em relação aos refugiados, como o estabelecimento de medidas mínimas de acolhimento destas pessoas em todos os países do bloco (Diretiva Condições de Acolhimento), bem como a disposição dos direitos e deveres dos refugiados (Diretiva Estatuto do Refugiado), e também para determinar procedimentos básicos que devem ser seguidos dentro de cada um dos Estados-Membros do bloco (Diretiva Procedimentos de Asilo). Ao passo em que o Regulamento busca uma uniformização jurídica, as Diretivas são mais flexíveis e buscam apenas uma espécie de harmonização comunitária das várias legislações dos Estados-Membros, promovendo uma aproximação legislativa entre os mesmos. Nesse caso, os governos nacionais podem escolher o método de aplicação, forma e meios de implementação do seu conteúdo no ordenamento interno (UE, 2016). É nesta divergência existente entre Diretivas e Regulamentos que reside uma das grandes deficiências funcionais do Sistema Europeu Comum de Asilo, e por consequência, da integração europeia, evidenciadas pela crise de refugiados: os Estados-Membros, fazendo uso da liberdade legislativa concedida pelas Diretivas, dispunham de legislações nacionais muito discrepantes uns dos outros. A diferença jurídica entre Regulamento e Diretiva trouxe uma série de complicações durante a crise de refugiados para o bloco europeu. Tendo isso em vista, questiona-se: **Teria a crise de refugiados do século XXI contribuído para o fortalecimento da integração jurídica europeia em matéria de asilo?**

Assim sendo, o presente trabalho apresenta como objetivo geral da pesquisa a análise das consequências trazidas pela crise de refugiados do século XXI para a integração jurídica da União Europeia. Para tanto, definem-se como objetivos específicos do trabalho: apresentar as ordens normativas da União Europeia para refugiados; identificar as lacunas da legislação da União Europeia para refugiados; analisar as medidas tomadas pela União Europeia para reparar as deficiências do Sistema Europeu Comum de Asilo.

A vertente da pesquisa adotada será de ordem qualitativa e exploratória, fazendo uso de fontes bibliográficas e documentais, como legislações e demais documentos da União Europeia. Tendo em vista a natureza jurídica das Diretivas e dos Regulamentos, o foco deste artigo está nas deficiências apontadas principalmente pelas Diretivas, que regulamentam a situação dos migrantes em busca de asilo dentro de cada um dos Estados-Membros da União Europeia. O presente artigo está dividido em duas grandes partes: na primeira, serão explanados o histórico do Sistema Europeu Comum de Asilo, bem como os principais pontos de seus dispositivos normativos. Na segunda parte do artigo serão expostas as lacunas estruturais das Diretivas que fazem parte do Sistema Europeu Comum de Asilo evidenciadas durante a crise de refugiados,



seguido pela exposição das medidas adotadas pela União Europeia a fim de solucionar estas lacunas.

## **2 O SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO**

Para que se possa compreender melhor o impacto causado pela crise de refugiados do século XXI na legislação da União Europeia em matéria de asilo, é necessário, em primeiro lugar, compreender as motivações e o contexto histórico que levaram à criação do Sistema Europeu Comum de Asilo. É de igual importância também a exposição sucinta dos principais pontos dos dispositivos normativos deste Sistema Europeu Comum de Asilo.

### **2.1 HISTÓRICO DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO**

A União Europeia, enquanto um sistema de integração regional, possui um quadro jurídico que engloba diversas diretrizes que se encarregam de regulamentar a situação dos refugiados que entram em seu território. Estes ordenamentos servem para manter o *status quo* da região e têm por objetivo promover a organização do fluxo de pessoas no continente, o que se dá através da instituição de um Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). O estudo destas legislações mostra sua importância na medida em que reflete o caráter governamental de seus respectivos países.

Sendo assim, esta primeira parte busca estabelecer o histórico evolutivo da UE com relação à regulamentação do asilo, a partir do momento em que a integração europeia atinge o patamar de União Europeia, em 1992, com o Tratado de Maastricht. Aí serão expostos os movimentos dentro da UE que culminaram na criação e implementação das normas que serão analisadas mais adiante.

A instituição do que hoje se conhece por União Europeia é decorrente de um longo processo de integração regional que se desenvolve no continente europeu desde meados dos anos 1940. Por se tratar de um procedimento bastante extenso, esta seção busca expor um breve histórico evolutivo dos principais pontos relacionados ao asilo dentro da União Europeia, a partir da sua instituição, ocorrida através do Tratado de Maastricht no ano de 1992. Este tratado, na sua constituição, estabelece três pilares que virão a sustentar estruturalmente o bloco europeu nos anos subsequentes à sua ratificação.

Destaca-se o segundo pilar, correspondente à instituição de uma Política Externa de Segurança Comum (PESC) para a UE. Aqui se institucionaliza a necessidade de promover

políticas comuns de segurança entre os países da União, já que, com a instituição do Tratado de Maastricht e seus três pilares, os países se comprometem ainda mais com a integração de suas diversas políticas. Assim sendo, dá-se início aos debates dentro da UE sobre políticas comuns de segurança. No ano de 1997 o Tratado de Maastricht é revisado pelo Tratado de Amsterdam, que, dentre outros assuntos, apura os conceitos de segurança e define melhor os objetivos da UE com relação ao segundo pilar. (SABA, 2002, p. 35)

Em decorrência do Tratado de Amsterdam e das reformas previstas para a PESC, o Conselho Europeu se reúne na cidade de Tampere, Finlândia, em outubro de 1999, onde pela primeira vez se estabelece o objetivo da criação de um Sistema Europeu Comum de Asilo (EUROPEAN PARLIAMENT, 1999). Bauloz (et al., 2015) defende que o Sistema Europeu Comum de Asilo tem uma fundamentação que sobrepõe o interesse superior dos Estados-Membros em prover segurança ao dever dos mesmos em conceder a proteção dos refugiados prevista no direito internacional.

Como forma de dar prosseguimento às decisões tomadas pelo Conselho de Tampere, em 2004, na cidade de Haia, Holanda, foi criado pelo Conselho Europeu um plano de ação de curto prazo, previsto para os anos de 2004 a 2009, que contribuísse para a promoção do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). Esta reunião do Conselho ficou conhecida como Programa de Haia, e enumerou 10 prioridades com as quais o espaço de liberdade, segurança e justiça na UE seriam desenvolvidos.

Estas medidas previstas no Programa de Haia visam, no longo prazo, atingir o grande objetivo de instauração de um Sistema Europeu Comum de Asilo completo. No ano de 2009, a União Europeia se prepara para uma nova reformulação de sua estrutura. Com o início da vigência do Tratado de Lisboa, a arquitetura dos três pilares independentes da União Europeia, criada em 1992 pelo Tratado de Maastricht, é dissolvida. Contudo, em se tratando de um assunto tão delicado quanto a segurança dos países, os Estados-Membros decidiram por manter a PESC na sua natureza intergovernamental, sem submetê-la ao caráter comunitário adquirido pela União Europeia, para que assim, se atinja o objetivo de implementação do SECA (VELASCO, 2013). Desta forma, a PESC fica submetida única e exclusivamente ao consenso dos Estados-Membros da UE, que decidem através dos seus representantes quais políticas comuns serão adotadas. O Tratado de Lisboa é importante para o contexto deste artigo, uma vez que traz à PESC uma autonomia de atuação entre os Estados-Membros da União Europeia.

Vincent Chetail (2016) alega que a concepção do Sistema Europeu Comum de Asilo foi uma medida tomada para acompanhar a integração da União Europeia em compensação à abolição das fronteiras internas (instituição do Espaço Schengen). De acordo com o autor, a

iniciativa de se estabelecer um sistema comum de asilo no bloco faz parte de um contexto mais amplo, que está intrinsecamente associado à construção da UE. A adoção de padrões mínimos como um primeiro passo para a construção do Sistema Europeu Comum de Asilo, na visão de Chetail, foi claramente ditada pelo escopo político da UE.

De acordo com Chetail (2016), a abordagem minimalista do Sistema Europeu Comum de Asilo arruinou o objetivo de harmonização da legislação dos Estados-Membros, comprometendo este processo de harmonização desde o início. Além disso, a adoção de padrões mínimos preparou o caminho para o que o autor denomina, em tradução livre<sup>1</sup>, de “corrida para o fundo” entre os Estados-Membros. Isso tem se intensificado com a inclinação de muitos Estados a adotar uma legislação nacional mais restritiva com o objetivo de influenciar a elaboração das Diretivas e Regulamentos da UE. Como resultado, os padrões mínimos contidos nas Diretivas foram transformados em padrões duplos, que divergem de um Estado para outro. Concomitantemente, menciona-se obra de Laura Sartoretto (2015), onde se defende que o Sistema Europeu Comum de Asilo “falhou em atingir os principais objetivos para os quais foi criado, ou seja, harmonizar práticas com relação aos solicitantes de asilo nos estados membros e dividir as responsabilidades provenientes da migração forçada”.

Para Geddes e Scholten (2016), a melhor forma de interpretar a integração europeia é considerando-a como uma estrutura híbrida contendo elementos intergovernamentais e supranacionais. Os autores sustentam que as decisões sobre direito e política no âmbito da União Europeia ainda estão bastante focadas no nível nacional, embora a UE desempenhe um papel crescente nestes assuntos

Juhász (et al., 2015) afirma que a integração europeia no momento enfrenta o seu maior desafio até então. Para o autor, a União Europeia é incapacitada de resolver seus problemas relacionados a refugiados, a menos que os Estados-Membros lhe concedam o poder de fazê-lo. Dessa forma, para Juhász, os Estados-Membros perdem uma parcela de soberania ao ceder parte de sua para o bloco. A questão relacionada à soberania estatal em sistemas de integração jurídica como a União Europeia é um assunto muito delicado em se tratando de legislações comunitárias, não havendo consenso na academia sobre o assunto. Conforme argumentam Bergamaschine e Jaeger Junior (2015), o poder de escolha de um Estado em fazer parte ou não de um processo de integração não é compatível com a ideia de “perda de soberania”. Dessa forma, “o Estado continua no exercício da soberania que lhe é inerente, mas deverá ‘compartilhá-la’ com os demais Estados integrantes do processo associativo”. Para os autores,

---

<sup>1</sup> No original: race to the bottom (CHETAIL, 2016)

o processo de integração carrega o potencial de aumentar a soberania de cada Estado participante deste processo, posto que “a partilha de competências entre os Estados e as instituições supranacionais se dá, basicamente, pela própria vontade daqueles ao fixar as matérias que serão atribuídas às esferas supranacionais” (BERGAMASCHINE; JAEGER JUNIOR, 2015).

Bergamaschine e Jaeger Junior (2015), ao discorrer sobre o processo de integração, argumentam que este “manifesta-se por regras de produção em diversas áreas, determinando aos Estados participantes no processo de integração uma obrigação de cumprimento que pode, contudo, resultar enfraquecida pela ausência de mecanismos institucionais comuns”. Em complemento a isto, cita-se Maldini e Takahashi (2017), que argumentam que a incapacidade da União Europeia de gerir a crise dos refugiados trouxe à tona problemas latentes no funcionamento das suas instituições, nas relações entre as instituições centrais da UE e os Estados-Membros e nas relações entre os mesmos. Esses autores defendem que isto abriu o debate à questão da eficiência e do nível de democracia das instituições da União Europeia, bem como do desenvolvimento da mesma. Argumenta-se que, por um lado, este fenômeno enfatizou a importância de aprofundar e fortalecer a integração dos membros, enquanto que, por outro lado, aumentaram em parte os pedidos de descentralização europeia e por maior autonomia dos Estados-Membros. Maldini e Takahashi (2017) sustentam a premissa de que as políticas de migração e asilo da União Europeia eram elementos de pouca atenção até a aparição da onda de refugiados em massa que atingiu a UE nos últimos anos, especialmente no ano de 2015, quando ocorreu o auge. Para os autores, a falta de consistência na concepção dessas políticas demonstrou sua inaplicabilidade em condições reais, razão pela qual elas foram totalmente disfuncionais e malsucedidas na resolução e gerenciamento da crise dos refugiados.

Conforme versam den Heijer, Rijpma e Spijkerboer (2016), a chave para a compreensão de algumas falhas do Sistema Europeu Comum de Asilo é a natureza fragmentada da governança da UE nesta matéria. Justifica-se isso com o fato de não existir uma lei comum de asilo, tampouco tribunais federais de asilo e a ausência de poder executivo da UE, o que faz com que a implementação das políticas da UE esteja “totalmente nas mãos dos Estados-Membros” (DEN HEIJER; RIJPM, SPIJKERBOER, 2016, tradução nossa<sup>2</sup>). Este argumento pode ser reforçado por Lehne (2016) que argumenta que, como a maior parte do discurso público sobre a questão migratória permaneceu fragmentada em termos nacionais, a crise dos

---

<sup>2</sup> No original: The implementation of the EU's policies is fully in the hands of the Member States. (DEN HEIJER; RIJPM, SPIJKERBOER, 2016)

refugiados revelou mais uma vez as limitações da UE como espaço para uma verdadeira discussão transnacional das preocupações europeias.

Den Heijer, Rijpma e Spijkerboer (2016) também argumentam que a Comissão, ao sugerir uma reflexão a longo prazo sobre a instituição de um real Sistema Europeu Comum de Asilo, padrão e uniforme, parece reconhecer as limitações da abordagem atual da União Europeia em relação ao assunto. Os autores defendem que este movimento está em consonância com o que parece ser um discurso crescente sobre a necessidade de transferir mais competências para a União Europeia.

Assim sendo, conclui-se a parte referente ao histórico da criação do Sistema Europeu Comum de Asilo e passa-se para a revisão dos principais pontos de seu acervo legislativo e passa-se para o ponto seguinte.

## 2.2 A COMPOSIÇÃO DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO

O site da União Europeia define de forma mais clara e simplificada um Regulamento como “ato legislativo vinculativo, aplicável em todos os seus elementos em todos os países da UE” e Diretiva como “um ato legislativo que fixa um objetivo geral que todos os países devem alcançar. Contudo, cabe a cada país elaborar a sua própria legislação para dar cumprimento a esse objetivo” (UE, 2016a). O Sistema Europeu Comum de Asilo é definido pela Comissão Europeia como um conjunto composto por cinco proposições normativas dentro da UE: Diretiva Procedimentos de Asilo, Diretiva Condições de Acolhimento, Diretiva Estatuto de Refugiado, Regulamento de Dublin e Regulamento Eurodac (COMISSÃO EUROPEIA, 2014). O Regulamento Eurodac não será trabalhado, uma vez que este consiste na regulamentação de um sistema prático de monitoramento de refugiados no bloco, não tendo demonstrado grandes deficiências durante a crise.

### **Regulamento de Dublin**

No ano de 1990, em Convenção realizada pelos países da então Comunidade Europeia na cidade de Dublin, Irlanda, foram instituídos ordenamentos jurídicos para regulamentar os pedidos de asilo em determinados países, levando em consideração o objetivo “comum da criação de um espaço sem fronteiras, no qual será nomeadamente assegurada a livre circulação de pessoas” (UE, 1997). Esta Convenção, posteriormente denominada por Convenção de Dublin, concentrou-se em aspectos mais gerais para o requerimento de asilo entre os países

signatários e determina que apenas um Estado-Membro deve ser responsável pela apreciação de um pedido de asilo. A fim de evitar o prolongamento da apreciação de um pedido de asilo em decorrência da determinação do local onde este será apreciado, a Convenção também elenca e hierarquiza critérios de seleção do país que deve assumir a responsabilidade de análise do pedido em determinados casos.

Em 2003, há uma revisão da Convenção de Dublin, que culminou na incorporação de seu texto revisado ao *acquis communautaire* da União Europeia, resultando na instituição do Regulamento 343/2003, mais conhecido por Regulamento de Dublin II. Em 2013 este é revisado e revogado pelo Regulamento 604/2013, posteriormente denominado por Regulamento de Dublin III. Tendo em vista o questionamento proposto por este artigo, “teria a crise de refugiados do século XXI contribuído para o fortalecimento da integração jurídica europeia em matéria de asilo?”, a seguir também são brevemente expostas as matérias trabalhadas pelas Diretivas que compõem o Sistema Europeu Comum de Asilo.

### **Diretiva Condições de Acolhimento**

No ano de 2013 é publicada a Diretiva 2013/33/UE, uma revisão da já existente Diretiva 2003/09/CE, que rege as condições mínimas de acolhimento a requerentes de asilo que deverão ser adotadas pelos Estados-Membros da União Europeia. Cabe ressaltar que esta diretiva só se aplica àqueles que já fizeram o requerimento de asilo. Aqueles que não o fizeram não estão protegidos por esta Diretiva.

A Diretiva, dentre outros assuntos, se encarrega em estabelecer o direito à informação do requerente de asilo. Em relação à documentação, a Diretiva estabelece que o requerente de asilo tem o direito de receber “um documento emitido em seu nome que certifique o seu estatuto de requerente de asilo”. Além disso, dispõe-se também o direito do requerente de asilo de receber pelo Estado-Membro que foi acolhido, documentação de viagem “quando sobrevenham razões humanitárias graves que exijam sua presença noutro Estado” (UE, 2003b).

No que diz respeito à residência e liberdade de circulação do requerente de asilo, a Diretiva põe que a circulação do indivíduo é livre no país o qual seu pedido de asilo foi submetido. Da mesma forma, os Estados-Membros têm a liberdade de decidir a “residência do requerente de asilo por razões de interesse público, de ordem pública, ou sempre que necessário, para o rápido tratamento e acompanhamento eficaz do seu pedido” (UE, 2003b).

Em assuntos relativos ao trabalho, a Diretiva prevê que os Estados-Membros devem determinar prazos para que o requerente de asilo possa fazer o exercício de atividade

remunerada no território em que está alocado. Além disso, a Diretiva ainda coloca disposições gerais para o acolhimento dos requerentes de asilo e em relação a questões de saúde. Alguns procedimentos mínimos de acolhimento são postos, como a preferência em manter as famílias unidas, instalações de pouso adequadas e direito a comunicação com familiares. Em se tratando da saúde, “os Estados-Membros devem assegurar que os requerentes beneficiem dos cuidados de saúde necessários, que incluem, pelo menos, os cuidados de urgência e o tratamento básico de doenças” (UE, 2003b).

### **Diretiva Estatuto de Refugiado**

Com o objetivo de estabelecer as condições mínimas que o indivíduo deve se encontrar para obter proteção internacional dentro da União Europeia, no ano de 2004 entra em vigor a Diretiva 2004/83/CE. Esta Diretiva, que dentre outras temáticas inclui um Estatuto do Refugiado, também é considerada pela Comissão Europeia como o Estatuto do Refugiado do bloco europeu (EUROPEAN COMMISSION, 2014) e visa harmonizar a legislação dos países pertencentes ao bloco e assegurar direitos básicos às pessoas sujeitas à proteção internacional (UE, 2004).

A Diretiva teve seu texto revisado em 2011, revogada pela Diretiva 2011/95/UE, mas, no entanto, a essência de seu texto permaneceu inalterado. São elencados os direitos que os países pertencentes à União Europeia devem proporcionar às pessoas que recebem o status de refugiadas: direito assegurado pelo princípio de *non-refoulement*, ou ainda, a não-devolução; direito de receber informações em idioma compreensível; direito de preservação da unidade familiar; direito a residência por um tempo mínimo, renovável, de três anos; direito do refugiado de receber documentação para circular livremente no país que está estabelecido, bem como o de ultrapassar as fronteiras em caso de necessidade de viagem; direito de realizar cursos profissionalizantes e exercer atividade remunerada aos maiores de idade e direito à educação básica aos menores de idade, com tratamento idêntico aos nacionais; direito de acesso à educação, assistência médica, moradia e programas de integração na sociedade; direito de receber assistência social; direito de receber cuidados de saúde de forma idêntica aos nacionais; direito do menor não-acompanhado receber representação; direito de acesso a alojamento, direito à liberdade de circulação dentro do Estado-Membro no qual teve ou terá seu pedido de asilo analisado; direito de ter acesso a programas de integração dos refugiados na União Europeia.

## **Diretiva Procedimentos de Asilo**

A Diretiva 2005/85/CE, posteriormente atualizada e revogada pela Diretiva 2013/32/UE, regula as “normas mínimas aplicáveis ao procedimento de concessão e retirada do estatuto de refugiado nos Estados-Membros” (UE, 2005). Por tratar de um assunto tão abrangente e delicado, esta Diretiva é mais complexa e detalhada que as outras duas que lhe precedem.

Esta Diretiva deve ser utilizada em todos os requerimentos de asilo solicitados nos Estados Membros, o que inclui as zonas de trânsito e as fronteiras destes países. É garantido também que o requerente de asilo realize uma entrevista para que maiores informações sobre sua situação sejam consideradas antes que uma decisão seja tomada com relação à concessão ou não de asilo. A Diretiva ainda prevê a possibilidade de detenção de um requerente de asilo. (UE, 2005).

Além disso, fica determinado na Diretiva que a União Europeia deve adotar uma “lista mínima comum de países terceiros considerados países de origem seguros” (UE, 2005). Pedidos de asilo de pessoas provenientes destes países não são considerados. Esta lista deve ser montada de acordo com informações dos Estados-Membros, do ACNUR e do Conselho da Europa. Fica estabelecido que os Estados-Membros podem incluir outros países nas suas listas nacionais de países seguros, desde que esta lista mínima seja respeitada, o que evidencia o caráter flexível que dispõe o texto de uma diretiva. Um requerente de asilo nacional de um país considerado seguro por algum Estado-Membro tem seu pedido infundado se “não tiver invocado nenhum motivo grave para considerar que o país em questão não é um país de origem seguro” (UE, 2005).

Tendo sido atendidos os objetivos com esta primeira parte, a saber, as motivações e o contexto histórico que levaram à criação do Sistema Europeu Comum de Asilo e a exposição sucinta dos principais pontos dos dispositivos normativos deste Sistema Europeu Comum de Asilo, conclui-se parcialmente este artigo, passando, a seguir, para o próximo ponto.

## **3 AS DIRETIVAS DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO**

Retomando o problema de pesquisa deste artigo, onde se procura saber se a crise de refugiados do século XXI teria contribuído para o fortalecimento da integração jurídica europeia em matéria de asilo, faz-se necessário, então, estudar as lacunas evidenciadas no



Sistema Europeu Comum de Asilo, nomeadamente no que diz respeito às Diretivas, bem como as consequências destas deficiências jurídicas.

### 3.1 LACUNAS NAS DIRETIVAS DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO FRENTE À CRISE DE REFUGIADOS

Apesar de as três Diretivas mencionadas tratarem de assuntos específicos, é possível traçar um elemento comum que impulsiona a reforma de cada uma delas. Em Comunicado ao Parlamento Europeu e ao Conselho, a Comissão afirma, em diversos momentos, que o grande problema relacionado às Diretivas são as discrepâncias entre as legislações nacionais dos Estados-Membros. Uma vez que as Diretivas são apenas diretrizes mínimas nas quais os Estados-Membros precisam embasar suas legislações nacionais, torna-se evidente que, através de Diretiva, não é possível obter uma legislação uniforme no bloco europeu. Estas divergências devem-se, em parte, às disposições muitas vezes facultativas previstas nos textos. (COMISSÃO EUROPEIA, 2016a)

Dentro da Diretiva que estabelece normas relativas às condições a preencher pelos requerentes de asilo<sup>3</sup>, uma das falhas apontadas pela Comissão na comunicação é o fato de que os países possuem taxas de reconhecimento<sup>4</sup> e formas de proteção muito diversas. São citados como exemplo na comunicação os casos de taxas de reconhecimento da Itália e da Bulgária com relação ao Afeganistão entre os meses de janeiro e setembro de 2015: no primeiro país, a variação foi por entre quase 100%, enquanto que no segundo foi de 5,88%.

Outra divergência entre as legislações dos Estados-Membros, regulada pela Diretiva 2011/95/UE, é sobre as variações da duração das autorizações de residência (COMISSÃO EUROPEIA, 2016a). Com relação às autorizações de residência, o artigo 24º da Diretiva 2011/95/UE estabelece que os Estados-Membros devem emitir “uma autorização válida pelo menos durante três anos” (UE, 2011b), ou seja, os países podem, por exemplo, emitir autorizações com validades distintas, desde que estas sejam superiores a três anos. Neste caso, por exemplo, um país que possui autorizações com prazos de validade superiores aos dos demais Estados-Membros, promove um tratamento diferente dos outros. Este é apenas um dos

---

<sup>3</sup> Diretiva 2011/95/UE.

<sup>4</sup> ‘A Taxa de Reconhecimento de Refugiados divide o número de solicitantes de refúgio que receberam o status de refugiado da Convenção, pelo número total de decisões de mérito (status da Convenção [de Genebra de 1951], proteção complementar e casos rejeitados’ (ACNUR, 2010)

exemplos que evidenciam que a Diretiva permite que os países pertencentes à União Europeia pratiquem em suas legislações direitos mais brandos dos previstos na Diretiva.

Na referida Comunicação ao Parlamento Europeu e ao Conselho, a Comissão ainda lembra que o caráter temporário da concessão de proteção internacional é pouco praticado pelos Estados-Membros, uma vez que a grande maioria das pessoas que se tornam refugiados na União Europeia permanecem no bloco mesmo quando a situação dos seus países de origem tenha sido solucionada (COMISSÃO EUROPEIA, 2016a).

Sobre as Diretivas referentes aos Procedimentos de Asilo e às Condições de Acolhimento, a Comissão afirma que a problemática reside na diferença de tratamento dos refugiados pelos Estados-Membros. De acordo com a comunicação, “estas divergências devem-se, em parte, às disposições muitas vezes facultativas previstas na Diretiva Procedimentos de Asilo e na Diretiva Condições de Acolhimento” (COMISSÃO EUROPEIA, 2016a). Além disso, é importante destacar que, com a eclosão da crise em 2015, alguns países não tinham condições de conceder os direitos mínimos estabelecidos pelas Diretivas aos refugiados que entravam nos seus territórios, o que permitiu que os refugiados circulassem pela Europa para solicitar o asilo em outros Estados-Membros. Casos como este evidenciam ainda mais as deficiências do atual Sistema Europeu Comum de Asilo, uma vez que a legislação se mostrou inoperante diante da crise.

Jacobs (et al. 2015) argumenta que, embora o SECA tenha o objetivo de harmonizar os procedimentos de asilo na União Europeia, a prática demonstrou que o sistema atual não é eficaz, uma vez que a criação de “normas mínimas” em muitos casos resultou em padrões de vida inferiores em alguns países, na esperança de dissuadir os refugiados de requererem asilo no seu território. Para o autor, a política de asilo da UE não reflete os princípios fundamentais do bloco no que se refere aos direitos humanos. Ao invés disso, argumenta o autor, a política de asilo europeia concentra-se em dissuadir os refugiados de viajar e requerer asilo. (JACOBS, et al. 2015)

Diante das deficiências expostas pelo comunicado da Comissão ao Parlamento e ao Conselho, elaboram-se, no mesmo comunicado, algumas medidas sugestivas para corrigir a atual situação do SECA, que serão desenvolvidas no próximo item.

### 3.2 REPARAÇÃO DO SISTEMA EUROPEU COMUM DE ASILO FRENTE À CRISE DE REFUGIADOS

Após apontar as deficiências sistêmicas do atual Sistema Europeu Comum de Asilo, a Comissão propõe uma série de prioridades para corrigir estas deficiências, dentre as quais destaca-se a qual se refere a alcançar um maior grau de convergência no sistema de asilo da UE. (COMISSÃO EUROPEIA, 2016a)

A Comissão determina que deve haver “um maior grau de convergência e um verdadeiro Sistema Europeu Comum de Asilo”. Para tanto, propõe-se “uma harmonização global dos procedimentos em toda UE”, em que a Diretiva Procedimentos de Asilo<sup>5</sup> seja substituída por um Regulamento, unificando, assim, os procedimentos de asilo em toda a União Europeia, anulando as diferenças entre os Estados-Membros. Além disso, a Comissão deixa claro que é imprescindível também, que com a implementação de um novo Regulamento, seja implementada uma “lista totalmente harmonizada dos países de origem seguros a nível da UE”, evitando novamente mais discrepâncias entre as legislações nacionais dos Estados-Membros. A decisão de substituir uma Diretiva por Regulamento é fundamentada pelo fato de que o Regulamento tem caráter vinculante, diferente da Diretiva, que é formada apenas por normas mínimas, tendo o Estado-Membro flexibilidade para adaptar sua legislação nacional. (COMISSÃO EUROPEIA, 2016a)

Em relação à Diretiva Condições de Acolhimento, diferentemente das outras duas Diretivas, a Comissão propõe apenas que sejam feitas alterações para que se aumente “o mais possível o nível de harmonização entre os Estados-Membros”. A Comissão afirma que é necessário que se prossiga com a ideia de harmonizar o tratamento dos requerentes de asilo em toda a União Europeia, “não só para lhes garantir um tratamento humano, mas também para reduzir os incentivos à entrada na Europa e à circulação para outros Estados-Membros no interior da Europa”. (COMISSÃO EUROPEIA, 2016a)

A proposta da Comissão em substituir duas Diretivas por dois Regulamentos é bastante sensata no sentido de que, ao igualar as condições e o tratamento em todos os Estados-Membros, cessam-se parte dos motivos que, na concepção da União Europeia, foram desencadeadores da crise. No entanto, esta unificação da legislação não é um procedimento simples. Uma vez que atualmente nas Diretivas se dispõe que os requerentes de asilo/refugiados, em muitas situações, devem ter um tratamento pelo menos igual ao dos nacionais dos Estados-Membros nos quais estão alojados, desta forma alguns assuntos, que deveriam dizer respeito somente aos próprios requerentes de asilo/refugiados, afetarão o sistema interno de assistência social, acesso à saúde e à educação, por exemplo, transferindo a autonomia

---

<sup>5</sup> Diretiva 2013/32/UE.

jurídica dos Estados-Membros à União Europeia. Caso não haja uma uniformização das leis internas, os requerentes de asilo/ refugiados terão tratamento uniformizado em todos os Estados-Membros, mas ainda permanecerão discrepâncias, que dessa vez, serão entre os nacionais dos Estados-Membros e os requerentes de asilo/ refugiados. Nesses casos, é bem provável que em alguns países, o tratamento aos refugiados seja inferior ao tratamento dos nacionais. Em ambos os casos haveria discriminação de direitos entre refugiados/ requerentes de asilo e os nacionais dos Estados-Membros. Ainda que a Comissão tenha estabelecido estas medidas como soluções de curto prazo, não é razoável que se faça isto sem que haja um profundo debate no âmbito do Parlamento e do Conselho, uma vez que essas disposições, de uma forma ou de outra, irão impactar no direito interno dos Estados-Membros da União Europeia.

Os debates sobre a reformulação do Sistema Europeu Comum de Asilo já chegaram ao âmbito do Parlamento Europeu, onde se discutem, neste momento, projetos de Regulamentos em substituição às Diretivas Estatuto de Refugiado e Procedimentos de Asilo, como recomendado pela Comissão em 2016, bem como o de reformulação da Diretiva de Condições de Acolhimento para que esta esteja mais harmônica e menos aberta. Esta reforma, por envolver questões de segurança nacionais e, portanto, de grande interesse dos Estados-Membros, está sendo amplamente debatida no âmbito do Parlamento e ainda não foi implementada. Niemann e Zaun (2017) declaram que, com o despertar da crise, tornou-se claro que a falta de harmonização da legislação em matéria de asilo contribuiu significativamente no agravamento da mesma, reforçando as assimetrias de poder entre países com mais influência política do que outros.

Stefan Lehne (2016), em artigo publicado na revista *Carnegie Europe*, sustenta que a questão migratória provavelmente será decisória para a integração europeia, seja contribuindo para seu fortalecimento ou sua desintegração. Lehne exemplifica o potencial de desintegração europeia ao lembrar que esta é a primeira vez que uma crise na UE promove distanciamento entre os Estados-Membros polarizados, ameaçando o processo de integração, que pode começar a regredir a partir destes acontecimentos. O autor justifica isto pelo fato de que os acordos institucionais e legislativos da UE vigentes durante a eclosão da crise não estavam preparados para lidar com o enorme fluxo de migrantes, impondo profundas divergências entre os Estados-Membros. Para exemplificar o potencial saldo positivo da crise de refugiados na integração europeia, Lehne teoriza que uma reforma mais severa, que uniformizasse os dispositivos normativos do Sistema Europeu Comum de Asilo, aumentaria a interdependência entre os Estados-Membros, e, com isso, intensificaria a integração europeia.

Como complemento ao argumento de Lehne, cita-se Vincent Chetail (2016), que afirma que o reforço da harmonização entre os Estados-Membros configura componente essencial da reforma apresentada ao Parlamento e ao Conselho. Chetail defende que as Diretivas no âmbito do Sistema Europeu Comum de Asilo constituem um obstáculo permanente à harmonização, bem como uma grande fraqueza do Sistema. Para o autor, a proposta de alteração das atuais Diretivas Procedimentos de Asilo e Estatuto de Refugiado por dois Regulamentos, representam um passo significativo para aumentar a harmonização da legislação europeia. Seguindo o objetivo de reduzir a ampla liberdade legislativa dos Estados Membros, Chetail argumenta que várias cláusulas opcionais devem ser removidas e transformadas em vinculativas, enquanto algumas noções fundamentais precisam ser esclarecidas e mais bem definidas na legislação atual (CHETAIL, 2016). A isto, soma-se o argumento de Lehne (2016), que defende que, para o desenvolvimento de uma estratégia geral crível que possa responder ao desafio migratório, é imperativa a criação de instrumentos adequados em conjunto com a mobilização dos recursos necessários, o que exigirá vontade política e esforço sustentado por parte dos Estados-Membros.

A crise de refugiados já provou ser um ponto de inflexão no histórico da União Europeia, porque continua a promover significativas mudanças no Sistema Europeu Comum de Asilo, influenciando diretamente no processo de integração do bloco e na forma como os seus Estados-Membros se relacionam. Com estas informações relatadas, fica evidente a complexidade do tema e a importância do seu estudo, bem como a potencialidade da gama de assuntos e demais pontos que podem ser explorados a respeito.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A União Europeia, desde a sua instituição em 1992, através do Tratado de Maastricht, já demonstrava preocupação em relação a uma regulamentação do asilo entre seus Estados-Membros. Com o passar dos anos, o bloco europeu foi evoluindo nesta matéria, ampliando seu quadro jurídico no que diz respeito à regulamentação do asilo. Isso culminou no projeto de criação de um Sistema Europeu Comum de Asilo entre os membros da União Europeia, no ano de 1999, através de uma reunião do Conselho Europeu, realizada na cidade de Tampere, na Finlândia.

O Sistema Europeu Comum de Asilo é um importante passo rumo à total integração entre os países da União Europeia, e por isso é composto por vários dispositivos normativos, sendo os principais deles o Regulamento de Dublin e três Diretivas: Condições de Acolhimento,

Estatuto de Refugiado e Procedimentos de Asilo. Dentro da UE, os Regulamentos possuem caráter vinculante, isto é, têm poder de lei em todos os Estados-Membros. Já as Diretivas são apenas normas mínimas as quais os Estados-Membros precisam respeitar em suas legislações nacionais.

Desde antes da eclosão da crise de refugiados em 2015, o Sistema Europeu Comum de Asilo já vinha demonstrando algumas deficiências sistêmicas, que, diante dos acontecimentos, impulsionaram a criação de medidas práticas por parte da União Europeia para gerir melhor a regulamentação do asilo. Todas as atitudes tomadas pelo bloco europeu foram bastante pensadas e estudadas para manter o seu *status quo*, que de certa forma esteve ameaçado por meio da crise. As medidas estabelecidas, visando proteger o espaço geográfico da UE, buscavam, dessa forma, minimizar a entrada de requerentes de proteção internacional, ao mesmo tempo que houve um aumento no rigor legislativo do bloco em relação ao asilo.

Ao se retomar a pergunta feita inicialmente neste artigo, “**Teria a crise de refugiados do século XXI contribuído para o fortalecimento da integração jurídica europeia em matéria de asilo?**”, conclui-se que sim, a crise de refugiados teve grande impacto positivo na integração jurídica do bloco europeu, uma vez que foi a propulsora para novos debates sobre a sua legislação. As competências europeias na área de migração são relativamente recentes e estão intimamente ligadas à soberania nacional e a modelos nacionais bem estabelecidos. A política migratória é um campo particularmente interessante para o estudo da europeização porque diz respeito à soberania do Estado-Membro sobre a entrada e a residência de não-cidadãos no seu território. Para a construção de um sistema de asilo verdadeiramente funcional e eficiente na Europa seria necessário adotar um quadro jurídico que oferece uma oportunidade única de cooperação, centralização e harmonização. Submeter as legislações desta matéria a nível nacional não é realista, muito menos prática. A interdependência dos Estados-Membros como resultado da globalização fez com que a responsabilidade de proteger e os fluxos de refugiados reais fossem mais imediatos. A integração europeia oferece o contexto pronto e a infraestrutura institucional para implementá-lo. Nesse sentido, a reformulação do Sistema Europeu Comum de Asilo, com todas as suas deficiências em sua forma atual, é um passo na direção certa. Não dar o próximo passo - melhorando ainda mais - prejudicaria não apenas a provisão adequada de asilo na Europa, mas também o próprio projeto europeu.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR. Tendências Globais 2009. **Refugiados, Solicitantes de Refúgio, Repatriados, Pessoas Deslocadas.** 2010. Disponível em:

<[http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Tendencias\\_Globais\\_2009.pdf?view=1](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/Publicacoes/2010/Tendencias_Globais_2009.pdf?view=1)> Acesso em: 24 Ago. 2018

BAULOZ, Céline et al (ed.). **Seeking Asylum in the European Union: selected Protection Issues Raised by the Second Phase of the Common European Asylum System**. Leiden: Brill Nijhoff, 2015. Disponível em: <[https://books.google.com.br/books?id=WAZ2CQAAQBAJ&pg=PR3&hl=pt-BR&source=gbp\\_selected\\_pages&cad=2#v=onepage&q&f=false](https://books.google.com.br/books?id=WAZ2CQAAQBAJ&pg=PR3&hl=pt-BR&source=gbp_selected_pages&cad=2#v=onepage&q&f=false)> Acesso em: 23 Ago. 2018

BERGAMASCHINE, Jamile; JAEGER JUNIOR, Augusto. Por uma teoria jurídica da integração regional: a interrelação direito interno, direito internacional público e direito da integração. **Revista de Direito Internacional UNICEUB**, Brasília, vol. 12, n. 2, p. 139-159, 2015. Disponível em: <<https://search.proquest.com/openview/a237f600ae73491f23a0cb46c5b16d2b/1?pq-origsite=gscholar&cbl=2031896>> Acesso em: 05 Ago. 2018

CHETAIL, Vincent. The Common European Asylum System: *Bric-à-brac* or System? In: CHETAIL, Vincent; BRUYCKER, Philippe de; MAIANI, Francesco. **Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law**. Leiden: Koninklijke Brill, 2016, p. 03-39. Disponível em: <<https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=jfOcCwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PP3&dq=european+common+asylum+system&ots=8j-KXlZBOI&sig=2CnmyZCcZeTmXFK34s5EfMkcjbl#v=onepage&q&f=true>> Acesso em: 28 Ago. 2018

COMISSÃO EUROPEIA. **Sistema Europeu Comum de Asilo**. Luxemburgo: Serviço das Publicações da União Europeia, 2014. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas\\_factsheet\\_pt.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-fact-sheets/ceas_factsheet_pt.pdf)> Acesso em: 10 Ago. 2018

\_\_\_\_\_. **Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: reformar o Sistema Europeu Comum de Asilo e melhorar as vias de entrada legal na Europa**. Bruxelas: 06 Abr. 2016. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1468291986358&uri=CELEX:52016DC0197>> Acesso em: 17 Ago. 2018

\_\_\_\_\_. **Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho**, que institui um procedimento comum de proteção internacional na União Europeia e que revoga a Diretiva 2013/32/UE. Bruxelas: 13 Jul. 2016. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A52016PC0467>> Acesso em: 07 Ago. 2018

\_\_\_\_\_. **Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho**. Bruxelas: 13 Jul. 2016. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A52016PC0466>> Acesso em: 07 Ago. 2018

\_\_\_\_\_. **Proposta de Diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho**, que estabelece normas em matéria de acolhimento dos requerentes de proteção internacional (reformulação). Bruxelas: 13 Jul. 2016. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0465>> Acesso em: 14 Ago. 2018

DEN HEIJER, Maarten; RIJPMAN, Jorrit; SPIJKERBOER, Thomas. Coercion, Prohibition, and Great Expectations: The continuing failure of the Common European Asylum System. **Common Market Law Review**. vol.53, n.03, 2016.

EUROSTAT. **Statistics explained**. Asylum statistics. 2015 Disponível em: <[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics)> Acesso em: 17 Ago. 2018

GEDDES, Andrew; SCHOLTEN, Peter. **The Politics of Migration and Immigration in Europe**. 2. ed. Londres: SAGE Publications, 2016, 288p.

JUHÁSZ, Attila et al. Focus on Hungary: Refugees, Asylum and Migration. **Heinrich-Böll-Stiftung**. Praga: 2015. Disponível em: <[https://www.boell.de/sites/default/files/2015-focus-on-hungary\\_refugees\\_asylum\\_migration.pdf](https://www.boell.de/sites/default/files/2015-focus-on-hungary_refugees_asylum_migration.pdf)> Acesso: 02 Ago. 2018

JACOBS, Lena et al. Open borders, closed minds: EU asylum policy in crisis. **Central European University**. 2015. Disponível em: <<https://nationalism.ceu.edu/sites/nationalism.ceu.hu/files/attachment/article/185/asa2015ceufinalreport.pdf>> Acesso em: 27 Ago. 2018

LEHNE, Stefan. How the Refugee Crisis Will Reshape the EU. 04 Fev. 2016. **Carnegie Europe**. Disponível em: <<http://carnegieeurope.eu/2016/02/04/how-refugee-crisis-will-reshape-eu-pub-62650>> Acesso em: 28 Ago. 2018

MALDINI, Pero; TAKAHASHI, Marta. Refugee Crisis and the European Union: Do the Failed Migration and Asylum Policies Indicate a Political and Structural Crisis of European Integration? **Communication Management Review**, v. 2, n. 2, Dez 2017. Disponível em: <<https://hrcak.srce.hr/191556>> Acesso em: 05 Ago. 2018

NIEMANN, Arne; ZAUN, Natascha. EU Refugee Policies and Politics in Times of Crisis: Theoretical and Empirical Perspectives. 14 Dez. 2017. **Journal of Common Market Studies**. Disponível em: <<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jcms.12650/full>> Acesso em: 29 Ago. 2018

PARLAMENTO EUROPEU. **Tampere European Council** 15 and 16 October 1999: Presidency Conclusions. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm)> Acesso em: 08 Ago. 2018

PEREIRA, Gustavo Oliveira de Lima. **Direitos Humanos e Hospitalidade: A proteção internacional para apátridas e refugiados**. 1 ed. Porto Alegre: Atlas, 2014, 216 p.

\_\_\_\_\_. **Atualidade**. A reforma do sistema europeu comum de asilo. 14 Jul. 2017. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/news/pt/headlines/society/20170627STO78418/a-reforma-do-sistema-europeu-comum-de-asilo>> Acesso em: 07 Ago. 2018

SARTORETTO, Laura Madrid. A livre circulação de pessoas e a implementação e evolução do Sistema Europeu Comum de Asilo e sua incapacidade em harmonizar práticas e dividir responsabilidades por solicitantes de refúgio e refugiados entre os Estados-Membros da União Europeia. **Monções: Revista de Relações Internacionais da UFGD**, v. 4, n. 8, p. 111-137, nov.



2015. ISSN 2316-8323. Disponível em: <<http://ojs.ufgd.edu.br/index.php/moncoes/article/view/4180>>. Acesso em: 04 Ago. 2018.

SABA, Sérgio. História e Política da Integração no Continente Europeu. In AMARAL JÚNIOR, Alberto do; RATTON, Michelle. **União Europeia**. 1. ed. São Paulo: Aduaneiras, 2002, p. 07-46.

UNIÃO EUROPEIA. **Convenção de Dublin**, 1997. Disponível em: <[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1470420862350&uri=CELEX:41997A0819\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1470420862350&uri=CELEX:41997A0819(01))> Acesso em: 14 Ago. 2018

\_\_\_\_\_. **Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho**. 2003. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/AUTO/?uri=celex:32003R0343>> Acesso em: 05 Ago. 2018.

\_\_\_\_\_. **Directiva 2003/9/CE do Conselho**. 2003. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32003L0009>> Acesso em: 03 Ago. 2018

\_\_\_\_\_. **Directiva 2004/83/CE do Conselho**. 2004. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32004L0083>> Acesso em: 10 Ago. 2016

\_\_\_\_\_. **Directiva 2005/85/CE do Conselho**. 2005. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1466098544781&uri=CELEX:32005L0085>> Acesso em: 11 Ago. 2018

\_\_\_\_\_. **Condições para beneficiar do estatuto de refugiado e do estatuto de beneficiário de protecção internacional**. 2010. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=URISERV:l33176&from=PT>> Acesso em: 27 Ago. 2018

\_\_\_\_\_. **Regulamento Dublin II**. 18 Nov. 2011. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=uriserv:l33153>> Acesso em 15 Ago. 2018

\_\_\_\_\_. **Directiva 2011/95/UE do Conselho**. 2011. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095>> Acesso em: 11 Ago. 2018

\_\_\_\_\_. **Directiva 2013/32/UE do Conselho**. 2013. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32013L0032>> Acesso em: 12 Ago. 2018

\_\_\_\_\_. **Directiva 2013/33/UE do Conselho**. 2013. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?qid=1470369253464&uri=CELEX:32013L0033>> Acesso em: 03 Ago. 2018

\_\_\_\_\_. **Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho**. 2013. Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX:32013R0604>> Acesso em: 10 Ago. 2018

\_\_\_\_\_. **Regulamentos, diretivas e outros atos legislativos**. 2016. Disponível em: <[https://europa.eu/european-union/law/legal-acts\\_pt](https://europa.eu/european-union/law/legal-acts_pt)> Acesso em: 04 Ago. 2018

VELASCO, Suzana de Souza Lima. **Imigração na União Europeia**: uma leitura crítica a partir do nexó entre securitização, cidadania e identidade transnacional. Campina Grande: EDUEPB, 2013, 190 p.