

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE DIREITO  
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

Ana Laura Montini Giaretta

A INAUGURAÇÃO DA APLICAÇÃO DA DIRETIVA DE PROTEÇÃO TEMPORÁRIA  
EUROPEIA COM REFUGIADOS UCRANIANOS: razões e questionamentos

Porto Alegre  
2023

Ana Laura Montini Giaretta

A INAUGURAÇÃO DA APLICAÇÃO DA DIRETIVA DE PROTEÇÃO TEMPORÁRIA  
EUROPEIA COM REFUGIADOS UCRANIANOS: razões e questionamentos

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado  
como requisito parcial à obtenção do título de  
bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais da  
Faculdade de Direito da Universidade Federal  
do Rio Grande do Sul.

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dra. Roberta Camineiro  
Baggio

Porto Alegre  
2023

Ana Laura Montini Giaretta

A INAUGURAÇÃO DA APLICAÇÃO DA DIRETIVA DE PROTEÇÃO TEMPORÁRIA  
EUROPEIA COM REFUGIADOS UCRANIANOS: razões e questionamentos

Aprovado em: 05/09/2023

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Roberta Camineiro Baggio  
Orientadora

---

Prof.<sup>a</sup> Dra. Martha Lucía Olivar Jimenez

---

Prof.<sup>a</sup> Luíza Leão Soares Pereira

## **AGRADECIMENTOS**

Dedico este trabalho à minha família, que nunca deixou de acreditar em meu potencial e a quem sou eternamente grata por me proporcionarem todos meios para que eu pudesse realizar meus sonhos; ao Luís, pelo afeto diário e apoio ao longo dos últimos anos, não apenas na vida pessoal, mas também na jornada acadêmica, e que nunca mediu esforços para me fazer sentir bem; à Prof.<sup>a</sup> Dra. Laura Madrid Sartoretto, pelo valioso direcionamento na pesquisa; ao corpo docente da Universidade Federal do Rio Grande do Sul que tanto contribuiu para minha formação; à minha orientadora Prof.<sup>a</sup> Dra. Roberta Camineiro Baggio pelos ricos comentários e sugestões; e aos amigos da faculdade de Direito, com quem diariamente pude contar, cuja presença deixou essa jornada mais leve e a tornou inesquecível.

*They have no idea what it's like  
to lose home and the risk of  
never finding home again  
to have your entire life  
split between two lands and  
become the bridge between two countries<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> KAUR, Rupi. **The Sun and Her Flowers**. Kansas: Andrews MacMeel Publishing, 2017.

## RESUMO

A Diretiva de Proteção Temporária da União Europeia (Diretiva 2001/55/CE) foi criada no ano de 2001 para responder a situações de fluxo intenso de pessoas deslocadas que chegavam ao bloco. Com a finalidade de poder melhor adequar-se à complexidade de situações vindouras, o legislador optou por terminologias amplas, em especial a de afluxo maciço. Nas décadas posteriores à sua concepção, a União Europeia enfrentou diversas crises de refugiados oriundos do Oriente Médio e norte da África que desestabilizaram os sistemas de asilo nacionais, tendo, no entanto, negado a ativação da Diretiva de Proteção Temporária. O presente trabalho tem como objetivo compreender os motivos pelos quais a Diretiva de Proteção Temporária da União Europeia foi inaugurada em 2022 com a crise deflagrada pela invasão russa do território ucraniano, haja vista a relevância do tema no cenário atual e da escassez de estudos sobre esse recente fenômeno. Para tanto, utilizou-se o método de estudo bibliográfico, analisando-se o texto legal da Diretiva 2001/55/CE, publicações científicas, documentos legais da União Europeia e a Decisão de Execução 2022/382. Concluiu-se que o fluxo de pessoas deslocadas da Ucrânia é mais numeroso e intenso em comparação a episódios anteriores, o que pode se dever à distância dos outros países em relação à União Europeia e à dificuldade que o bloco impõe para que esses indivíduos adentrem seu território legalmente. Diversos impasses entendidos por pesquisadores como obstáculos para a ativação da Diretiva nas crises dos anos 2010 caíram por terra com a unanimidade e rapidez do Conselho em ativar a Diretiva em 2022, indicando a simples falta de prontidão do Conselho da União Europeia em ativá-la nos casos precedentes. No que tange ao contexto de 2022, o reconhecimento da guerra russo-ucraniana como um conflito europeu e a identificação cultural com o povo da Ucrânia podem ter atuado como propulsores para a inauguração da Diretiva de Proteção Temporária após seus 21 anos de inatividade.

**Palavras-chave:** migração; afluxo maciço; proteção temporária; Diretiva de Proteção Temporária; guerra russo-ucraniana.

## ABSTRACT

The European Union Temporary Protection Directive (Directive 2001/55/EC or TPD) was created in 2001 to respond to situations of intense flow of displaced persons arriving in the bloc. In order to be able to better adapt to the complexity of future situations, the legislator opted for broad terminology, in particular that of mass influx. In the decades since its conception, the European Union has faced several refugee crises from the Middle East and North Africa that have destabilized national asylum systems, but has denied the activation of the Temporary Protection Directive. This study aims to understand the reasons why the European Union's Temporary Protection Directive was inaugurated in 2022 with the crisis triggered by the Russian invasion of Ukrainian territory, given the relevance of the theme in the current scenario and the scarcity of studies on this recent phenomenon. To this end, the bibliographic study method was used, analyzing the legal text of Directive 2001/55/EC, scientific papers, legal documents of the European Union and the Implementing Decision 2022/382. It was concluded that the flow of displaced persons from Ukraine is more numerous and intense compared to previous episodes, which may be due to the distance of other countries from the European Union and the difficulty that the bloc imposes for these individuals to enter its territory legally. Several impasses understood by researchers as obstacles to the activation of the Directive in the crises of the 2010s fell apart with the unanimity and speed of the Council in activating the Directive in 2022, indicating the simple lack of willingness of the Council of the European Union to activate it in previous cases. Regarding the 2022 context, the recognition of the Russo-Ukrainian war as a European conflict and the cultural identification with the people of Ukraine may have acted as drivers for the inauguration of the Temporary Protection Directive after its 21 years of inactivity.

**Keywords:** migration; mass influx; temporary protection; Temporary Protection Directive; russo-ukrainian war.

## SUMÁRIO

|              |   |           |
|--------------|---|-----------|
| <b>1</b>     | <b>INTRODUÇÃO</b> .....   | <b>8</b>  |
| <b>2</b>     | <b>CONTEXTO HISTÓRICO-SOCIAL DA DIRETIVA DE PROTEÇÃO TEMPORÁRIA</b> .....   | <b>10</b> |
| <b>2.1</b>   | <b>A Concepção da Diretiva de Proteção Temporária</b> .....   | <b>10</b> |
| <b>2.2</b>   | <b>Reflexos do Tema no Contexto Latino-Americano</b> .....  | <b>18</b> |
| <b>3</b>     | <b>A DIRETIVA DE PROTEÇÃO TEMPORÁRIA E SUAS BALIZAS</b> .....   | <b>24</b> |
| <b>3.1</b>   | <b>Princípios Orientadores da Diretiva de Proteção Temporária</b> .....   | <b>26</b> |
| <b>3.2</b>   | <b>Terminologias: quem pode ser beneficiado pela diretiva 2001/55/EC?</b> .....   | <b>29</b> |
| <b>3.3</b>   | <b>Objetivos, Ativação e Aplicação da Diretiva</b> .....  | <b>40</b> |
| <b>3.3.1</b> | <b>O procedimento de ativação da Diretiva</b> .....   | <b>47</b> |
| <b>3.3.2</b> | <b>Impasses: problemas no texto legal em conflito com a realidade</b> .....   | <b>52</b> |
| <b>4</b>     | <b>A ATIVAÇÃO DA DIRETIVA DE PROTEÇÃO TEMPORÁRIA EM 2022 E SUAS MOTIVAÇÕES</b> .....  | <b>58</b> |
| <b>4.1</b>   | <b>A Ativação da Diretiva em 2022</b> .....   | <b>58</b> |
| <b>4.2</b>   | <b>Justificativas para a Ativação da Diretiva de Proteção Temporária no Caso da Guerra entre Rússia e Ucrânia</b> .....         | <b>69</b> |
| <b>4.2.1</b> | <b>Versão Oficial: as motivações declaradas pelo Conselho da União Europeia na Decisão de Execução 2022/382</b> .....           | <b>69</b> |
| <b>4.2.2</b> | <b>Indo além: outras hipóteses para a ativação da Diretiva de Proteção Temporária em 2022</b> .....                             | <b>74</b> |
| <b>4.3</b>   | <b>Visão crítica: a não ativação da diretiva de proteção temporária em crises migratórias maciças anteriores</b> .....          | <b>77</b> |
| <b>4.3.1</b> | <b>Questões políticas</b> .....   | <b>78</b> |
| <b>4.3.2</b> | <b>Aspectos mensuráveis</b> .....   | <b>82</b> |
| <b>4.4</b>   | <b>Análise conjunta. Comparação entre casos anteriores e o caso ucraniano: justifica-se a inauguração apenas em 2022?</b> ..... | <b>83</b> |
| <b>5</b>     | <b>CONCLUSÃO</b> .....  | <b>86</b> |
|              | <b>REFERÊNCIAS</b> .....  | <b>89</b> |



## 1 INTRODUÇÃO

No ano de 2001, para responder aos numerosos e intensos fluxos de migrantes oriundos da guerra do Kosovo e da dissolução da Iugoslávia, a União Europeia criou a Diretiva de Proteção Temporária (Diretiva 2001/55/CE), o primeiro instituto jurídico a abordar os deslocamentos em massa. Diante da sobrecarga dos Estados-membros aos quais os grupos se destinavam e da vulnerabilidade das pessoas nessas situações, o objetivo era claro: desburocratizar as formalidades necessárias para o acolhimento legal e conceder proteção temporária aos indivíduos, garantindo-lhes direito a uma vida digna e compartilhando os encargos oriundos dessa recepção entre os Estados-membros. Um dos pilares centrais para a ativação da Diretiva de Proteção Temporária é a configuração de um afluxo maciço, definido na legislação como a chegada de um número importante de pessoas deslocadas, provenientes de um país ou zona geográfica determinados<sup>2</sup>.

Ao longo dos últimos anos, em especial na década de 2010, diversos conflitos no norte da África e Oriente Médio originaram fluxos intensos de refugiados, que desestabilizaram o sistema europeu sem que a Diretiva de Proteção Temporária fosse aplicada. No caso de Itália e Malta, entre 2011 e 2015, a negativa de aplicar a Diretiva de Proteção Temporária veio sob o argumento de que o cenário ainda não correspondia a um afluxo maciço, embora mais de 650 mil pessoas tivessem chegado aos países apenas no ano de 2011.<sup>3</sup> Em outra decisão envolvendo Eslováquia e Hungria,<sup>4</sup> o Tribunal de Justiça da União Europeia classificou a situação reiteradas vezes como afluxo maciço, não obstante, a Diretiva não foi utilizada. Assim, por 21 anos, a Diretiva 2001/55/CE restou inaplicada.

No entanto, diante da invasão russa ao território ucraniano em 24 de fevereiro de 2022, um novo fluxo intenso de migrantes assolou o oriente da União Europeia, fazendo com que o Conselho da União Europeia, em tempo recorde e com unanimidade, determinasse a aplicação da Diretiva de Proteção Temporária para as pessoas deslocadas da Ucrânia. Essa tomada de ação, embora aprovada pela comunidade internacional, inevitavelmente levou a questionamentos acerca dos motivos pelos quais a Diretiva de Proteção Temporária nunca havia

---

<sup>2</sup> CONSELHO EUROPEU. **Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001**. 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>. Acesso em: 26 ago. 2023.

<sup>3</sup> INELI-CIĞER, Meltem. 5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022 – EU Immigration and Asylum Law and Policy. **EU Immigration and Asylum Law and Policy**, [s. l.], Mar. 2022. Disponível em: <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022/>. Acesso em: 5 mar. 2023.

<sup>4</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. **ECLI:EU:C:2017:631**. Applicants: Slovak Republic; Hungary. Defendant: Council of the European Union. Rapporteur: A. Prechal. Luxembourg, 6 Sept. 2017. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=194081&doclang=PT>. Acesso em: 20 ago. 2023.

sido ativada antes. Dessa forma, o problema da presente pesquisa é quais são os motivos para a inauguração da Diretiva de Proteção Temporária em 2022 e, em última instância, se eles se justificam.

Apesar de sua relevância no cenário atual, há escassez de estudos específicos sobre esse recente fenômeno em virtude de sua recência. Ademais, justifica-se a pesquisa também por uma experiência pessoal: a vivência da autora na Áustria de 2016 a 2018, onde conviveu com migrantes iraquianos, afegãos e sírios – possíveis beneficiários da Diretiva – que foram, por muitas vezes, vítimas de tratamentos lastimáveis por parte das autoridades.

Nesse sentido, consiste em seu objetivo geral investigar os motivos pelos quais a Diretiva de Proteção Temporária da União Europeia foi inaugurada 21 anos depois de sua criação, embora a Europa já houvesse recebido outros fluxos migratórios em massa ao longo do período. Para tanto, os objetivos específicos são: realizar um apanhado do contexto histórico que motivou a criação da Diretiva; examinar os termos da legislação que determinam os indivíduos que podem ser abarcados pela Diretiva, a fim de compreender se há algum balizamento legal que somente permitiu sua utilização em 2022; e, por fim, levantar e analisar as hipóteses para a inauguração da ativação da Diretiva ter ocorrido apenas neste ano.

A pesquisa será realizada através do método de estudo bibliográfico, buscando levantar hipóteses que expliquem os motivos da primeira ativação da Diretiva de Proteção Temporária. Para a obtenção das respostas, realizar-se-á pesquisa bibliográfica em artigos científicos e publicações existentes, além de documentos e pareceres legais emitidos por instituições da União Europeia a respeito do tema. Com essas fontes, o objetivo será estudar a Diretiva em si e, posteriormente, elencar e analisar os motivos para sua ativação em prol dos refugiados da Ucrânia em 2022.

Nesse ínterim, no capítulo 2, explorar-se-á o contexto histórico-social que deu origem à Diretiva de Proteção Temporária e, a fim de aproximar o trabalho da realidade local, será realizado um exame da relevância e dos possíveis impactos do tema no contexto latino-americano. Em seguida, no capítulo 3, analisar-se-á o texto da Diretiva, seus princípios, terminologias e objetivos, bem como o seu processo de ativação e os impasses que podem ter dificultado sua aplicação por 21 anos. O capítulo 4, por sua vez, terá como foco o caso de 2022: examinar-se-á o cenário fático que conduziu à ativação da Diretiva de Proteção Temporária, bem como as motivações para tal – tanto as contidas na Decisão de Execução 2022/382 e as externas a ela –, fechando com uma análise crítica acerca da não utilização da Diretiva em casos de crises maciças anteriores e comparando-os ao da Ucrânia. Por fim, o capítulo 5 trará as conclusões da pesquisa.

## 2 CONTEXTO HISTÓRICO-SOCIAL DA DIRETIVA DE PROTEÇÃO TEMPORÁRIA

Compreender uma lei por inteiro envolve conhecer suas origens. A primeira ativação da diretiva de proteção temporária só pode, pois, ser completamente entendida a partir da análise do surgimento dessa norma para que, assim, seja possível conceber sua terminologia – tema do próximo capítulo do presente trabalho – e as intenções do legislador. A história de qualquer legislação conversa diretamente com o cenário local no momento de sua concepção.

Eis o que se explorará neste capítulo: na seção 2.1, o contexto que deu origem à Diretiva de Proteção Temporária, bem como dois de seus mais relevantes pressupostos que surgiram ao longo da trajetória – o *non-refoulement* e o *burden sharing*; na seção 2.2, os reflexos do tema na América Latina.

### 2.1 A Concepção da Diretiva de Proteção Temporária

A migração em massa não se trata de fenômeno recente no globo. Pelo contrário: já no tempo da dominação romana há registros de grandes fluxos populacionais movendo-se de um território a outro por uma causa comum<sup>5</sup>, perdurando através dos séculos a necessidade de deslocamento. Apesar disso, até o início do século XX, não existia sequer uma manifestação jurídica que impedisse a indiferença diante de circunstâncias que punham grupos inteiros de indivíduos em risco<sup>6</sup>. Lidando com migrações em pouca ou larga escala, os governos eram, por tradição, livres para escolher como agir e aplicar sua legislação interna.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, tem-se início um processo de valorização da condição da pessoa humana dentro da sociedade internacional<sup>7</sup>. Muitos europeus fugiram do conflito e milhões foram forçados a um trágico destino. O compadecimento com grupos e etnias deslocados tem conexão direta com a exposição dos resultados do fascismo e seu impacto difundido no globo, fazendo com que a semente do refúgio temporário começasse a ser plantada nas discussões políticas internacionais.

---

<sup>5</sup> UNITED NATIONS. Mass Migration. **United Nations Economic and Social Commission for Western Asia**, Beirut, [2023]. Disponível em: <https://archive.unescwa.org/mass-migration>. Acesso em: 1 jun. 2023.

<sup>6</sup> HIDALGO, Nuria Arenas. **El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria**. Huelva: Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, 2005.

<sup>7</sup> HIDALGO, Nuria Arenas. **El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria**. Huelva: Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, 2005.

A popularização do tópico fez com que, em 28 de julho de 1951, em Genebra, fosse produzida a Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto do Refugiado, que até hoje constitui um dos principais marcos na história da legislação migratória. O conceito de refugiado foi definido, porém não sem imprecisões. Veja-se:

Para os fins da presente Convenção, o termo "refugiado" se aplicará a qualquer pessoa:  
2) Que, em consequência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e temendo ser perseguida por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele.

B. 1) Para os fins da presente Convenção, as palavras "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951", do art. 1º, seção A, poderão ser compreendidas no sentido de ou

a) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa"; ou

b) "acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 na Europa ou alhures"<sup>8</sup>.

O texto era incerto, por exemplo, quanto ao fato de o termo abranger apenas europeus ou abarcar também cidadãos de fora do continente, além de estabelecer que refugiados seriam apenas as vítimas de acontecimentos anteriores a 1º de janeiro de 1951 e, portanto, foi alvo de inúmeras críticas por seu caráter eurocentrista e limitado.<sup>9</sup>

Apesar das críticas, a Convenção de Genebra construiu as fundações dos dois mais basilares princípios no direito migratório europeu: o *non-refoulement* e o *burden sharing*, ambos de extrema relevância até hoje.

Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), o *non-refoulement* pode ser definido como uma proteção essencial que impede os Estados de devolver indivíduos a áreas nas quais há risco de sofrer danos irreparáveis no retorno, como maus-tratos, perseguição, tortura, entre outros. O princípio é aplicado a todas as pessoas, sem distinção de nacionalidade, cidadania, condição de apatridia ou *status* migratório.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados 1951**. 1951. Disponível em: <https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/1951-refugee-convention>. Acesso em: 2 jun. 2023.

<sup>9</sup> RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**. Enciclopédia Jurídica da PUC-SP, São Paulo, mar. 2022. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/514/edicao-1/convencoes-sobre-refugiados>. Acesso em: 2 jun. 2023.

<sup>10</sup> OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **Technical note: The principle of non-refoulement under international human rights law (2018)**. Geneva: OHCHR, 5 July 2018. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/technical-note-principle-non-refoulement-under-international-human>. Acesso em: 6 jun. 2023.

O princípio do *non-refoulement* foi consolidado no artigo 33 da Convenção de 1951. Significando em português “não devolução”, em tradução livre, é a cláusula segundo a qual um Estado fica impedido de forçar um refugiado ou solicitante de refúgio a retornar para a área de onde veio se essa lhe apresentar perigo a sua vida, liberdade ou para seus direitos fundamentais.<sup>11</sup>

Há, evidentemente, exceção ao *non-refoulement*, apontada no item 2 do mesmo artigo: o caso de o refugiado haver sido condenado por crime ou delito particularmente grave ou representar ameaça à segurança ou à comunidade do país receptor. Sendo assim, embora seja uma ideia cara à legislação migratória, o *non-refoulement* também possui balizas em sua utilização, não podendo ser aproveitado indiscriminadamente para quaisquer casos.

Ao receber migrantes enquanto bloco – seja enquanto Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), quanto posteriormente como União Europeia –, é necessário haver coesão e responsabilidade. Tais tarefas, todavia, geram custos – não apenas financeiros, mas de recursos humanos<sup>12</sup> –, de forma que uma solução satisfatória pode não ser atingida a não ser que haja cooperação internacional. Em face disso, além da não devolução, a Convenção de 1951 também estabeleceu as bases para a ideia de *burden sharing*, traduzido, em português, como “compartilhamento de encargos”.

A noção de *burden sharing* é definida por Eiko R. Thielemann como “a questão de como os custos de iniciativas comuns ou o fornecimento de bens públicos devem ser compartilhados entre os estados” (tradução nossa).<sup>13</sup> Especialmente em se tratando de fluxos massivos de migrantes, há, sem dúvidas, pesados ônus financeiros para os Estados receptores, em especial quando cada um deve arcar individualmente com os custos e fardos, afetando diretamente a economia e a vida dos habitantes locais.<sup>14</sup>

<sup>11</sup> FELLER, Erika; TÜRK, Volker; NICHOLSON, Frances. **Refugee Protection in International Law: UNHCR’s Global Consultations on International Protection**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

<sup>12</sup> “International cooperation and burden sharing can take many forms including material, technical or financial assistance, as well as the physical relocation of people through humanitarian evacuation or resettlement.” (UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Roundtable on Temporary Protection: 19-20 July 2012. **Refworld**, [s. l.], 2012. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/506d908a2.html>. Acesso em: 13 jun. 2023.).

<sup>13</sup> No original: “the question how costs of common initiatives or the provision of public goods should be shared between states”.

THIELEMANN, Eiko R. Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union. **Journal of Refugee Studies**, [Reino Unido], v. 16, n. 3, p. 253-273, Sept. 2003, p. 253. Disponível em: <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/16/3/253/1549805?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 17 mar. 2023.

<sup>14</sup> İNELI-CİĞER, Meltem. Why do states share the burden during refugee emergencies? **Suleyman Demirel Law Review**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 65-110, 2015. Disponível em: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/213508>. Acesso em: 4 jun. 2023.

Apesar não vir como obrigatório na Convenção de 1951, o conceito de compartilhamento de tais responsabilidades é recomendado em seu preâmbulo.<sup>15</sup> Ressalta-se que esse ato, por si só, não obriga os Estados a participarem de acordos sobre o tema.

Fato é que, presentes em 1951, tanto o *non-refoulement* quanto o *burden sharing* se constituíram em dois pilares da posterior Diretiva de Proteção Temporária, análise do presente trabalho, que seria lançada em 2001 e inaugurada em 2022.

Muito embora tenha representado grande avanço na legislação migratória, o documento apresentava um paradoxo. O Direito Internacional dos Refugiados surgiu diante do choque e da necessidade de se lidar com *grupos* de pessoas. No entanto, as primeiras regulações – a Convenção inclusa – versavam unicamente sobre *indivíduos* refugiados. Genebra em 1951 nada estabeleceu sobre massas, focando-se em “pessoas individualmente perseguidas”. Ora, não se excluía automaticamente o reconhecimento do estatuto de refugiado para grupos, porém, a maioria dos Estados-membros hesitavam diante da possibilidade em virtude da falta de previsão expressa<sup>16</sup>. Fazia hesitar o fato de que a Convenção era insuficiente em situações de fluxos em massa – que clamam por medidas rápidas e eficientes em virtude do volume de chegados em pouco tempo –, exigindo demasiada burocracia e impossibilitando sua fiel aplicação nesses contextos. Ademais, em se tratando de êxodo massivo, os motivos de fuga têm caráter misto e dificilmente têm fundamento apenas em uma perseguição individual, como exigia a Convenção de 51.

Pouco tempo depois da realização da Convenção em Genebra, portanto, já se constatou que ela era inepta para lidar com os deslocamentos em massa que batiam na porta do continente europeu. Segundo Nuria Arenas, as necessidades urgentes de proteção geradas nessas situações demandam uma celeridade que não casa com as garantias do documento.<sup>17</sup> A Europa, em específico, já se reconhecia como um polo atrativo, fazendo com que a discussão sobre migrações assumisse grande relevância<sup>18</sup>.

---

<sup>15</sup> “Governments continue to receive refugees in their territories and that they act in concert in a true spirit of international cooperation in order that these refugees may find asylum and the possibility of resettlement.” ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados 1951**. 1951. Disponível em: <https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/1951-refugee-convention>. Acesso em: 2 jun. 2023.

<sup>16</sup> EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Propuesta de Directiva del Consejo relativa a unas normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a estas personas y asumir las consecuencias de dicha acogida. **Diario Oficial de las Comunidades Europeas**, C. 311 E/251, 31 out. 2000. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2000:311E:FULL&from=IT>. Acesso em: 26 ago. 2023.

<sup>17</sup> HIDALGO, Nuria Arenas. **El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria**. Huelva: Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, 2005.

<sup>18</sup> KIRCHOF, Adriana; SANTOS, Adriana. A Crise de Refugiados e o Colapso do Sistema Europeu de Asilo.

Devido às divergências e os questionamentos acerca das cláusulas temporal e espacial que emergiram desde a Convenção de Genebra de 1951, foi-lhe adicionado o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados em 31 de janeiro de 1967. O parágrafo 2º de seu artigo 1º elucida a solução trazida pelo ACNUR: retirar as limitações temporais e geográficas:

ARTIGO 1 [...]

§2. Para os fins do presente Protocolo, o termo "refugiado" [...] significa qualquer pessoa que se enquadre na definição dada no artigo primeiro da Convenção, como se as palavras "em decorrência dos acontecimentos ocorridos antes de 1º de janeiro de 1951 e..." e as palavras "...como consequência de tais acontecimentos" não figurassem do §2 da seção A do artigo primeiro. O presente Protocolo será aplicado pelos Estados Membros sem nenhuma limitação geográfica [...]¹⁹.

Assim, o termo “refugiado” era agora universal. Contudo, seguiam sem regulamentação específica os afluxos migratórios massivos, deixando a Europa à mercê das futuras crises da Iugoslávia e do Kosovo.

Nesse ínterim, a crise da Iugoslávia dos anos 90 começou a abrir caminho para a Diretiva de Proteção Temporária. Não à toa, Arenas inúmeras vezes refere-se à Diretiva 2001/55/CE como “a filha da queda do Muro de Berlim”²⁰, visto que esse acontecimento histórico foi diretamente relacionado ao contexto sociopolítico que culminou com a desintegração da Iugoslávia. Tendo gerado, à época, o maior êxodo massivo de população desde a Segunda Guerra Mundial, o conflito colocou à prova a integração europeia e evidenciou a falta de medidas para lidar com a chegada de tantos indivíduos simultaneamente. Cada país possuía um esquema de recepção dos migrantes, o que gerava diversas inconsistências e abria espaço para uma grande discricionariedade – em nome da soberania – na aplicação das normas²¹. Consequentemente, Estados-membros com diretrizes mais leves receberam uma gama desproporcional de refugiados, o que trouxe tensões ao bloco.

---

Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica, [s. l.], v. 4, n. 4, p. 90-101, 2018 *apud* FERREIRA, Lucas Rogério Carrilho. **Políticas para refugiados na União Europeia no Século XXI: o Sistema Europeu Comum de Asilo - SECA a partir da realidade italiana**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais e Integração) – Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, 2019. Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/5369>. Acesso em: 13 nov. 2022.

¹⁹ ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados**. 1967. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo\\_de\\_1967\\_Relativo\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_R\\_efugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_R_efugiados.pdf). Acesso em: 25 ago. 2023.

²⁰ HIDALGO, Nuria Arenas. **El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria**. Huelva: Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, 2005, p. 53.

²¹ BEIRENS, Hanne *et al.* **Study on the Temporary Protection Directive: Final Report**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive_en). Acesso em: 31 maio 2023.

Nuria Hidalgo, reforçando a falta de unidade e solidariedade entre os países no compartilhamento de encargos, afirma:

É particularmente notável a natureza singular das medidas que demonstram a ausência de consenso suficiente em nível europeu que resultasse na adoção de uma perspectiva comum e cooperação conjunta [...]. Não há, portanto, critérios e planos de contingência, um modelo harmonizado de recepção e *status*, nem é possível estabelecer mecanismos de distribuição de responsabilidade financeira e física que equilibrem as desigualdades na recepção ou nos custos dos programas de retorno – as dificuldades em relação à solidariedade são o principal obstáculo para se chegar a um acordo sobre todo o sistema. As claras deficiências na estreita cooperação esperada dos Estados-membros também são motivo de alarme (tradução nossa).<sup>22</sup>

Diante dessa incoesão, o Acordo de Schengen, incorporado pela União Europeia no Tratado de Amsterdam de 1997, tem especial relevância na mudança de mentalidade que conduziria à posterior constituição do Sistema Europeu Comum de Asilo (SECA). Com a premissa de extinguir as fronteiras internas, a resolução facilitou o comércio e estimulou a economia local, porém não sem estabelecer desafios à política migratória. A partir desse momento, deixou de haver controle de fronteiras internas entre os países, o que permitiu a livre circulação desfrutada dentro do Espaço Schengen até atualmente. A fiscalização externa, no entanto, foi reforçada, dificultando ainda mais a entrada de migrantes sem documentação<sup>23</sup>. O tratado de Amsterdam também dispunha da necessidade de criação de uma acolhida temporária. Nesse contexto, Joanne van Selm-Thorburn relatou:

A evolução da proteção aos refugiados na Europa continuará, e seu progresso deve envolver a busca de um mecanismo de proteção de curto prazo para aqueles forçados a fugir de conflitos. O mecanismo deve levar em conta a causa da fuga e a natureza da cooperação e coordenação europeias. Muitas das situações de deslocamento do período pós-Guerra Fria podem ser mais bem tratadas com a concessão de proteção temporária, de acordo com a proteção mínima garantida pelo non-refoulement e com a noção de compartilhamento de encargos (tradução nossa).<sup>24</sup>

<sup>22</sup> No original: “Resulta especialmente llamativo al carácter singular de las medidas que demuestran la ausencia del suficiente consenso a nivel europeo que hubiera tenido como resultado la adopción de una perspectiva común y una cooperación conjunta (...). No se disponen, por tanto, criterios y planes de contingencia, un modelo de recepción y estatuto armonizado, ni se consigue establecer mecanismos de distribución de la responsabilidad financiera y física que lograra equilibrar las desigualdades manifiestas en la acogida o en torno a los costes de los programas de retorno – las dificultades en torno a la solidaridad devienen en el principal escollo para el logro del acuerdo en el conjunto del dispositivo –. Las claras deficiencias en torno a la estrecha cooperación que cabía esperar de los Estados miembros, lanza igualmente la voz de alarma al respecto”.

HIDALGO, Nuria Arenas. **El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria**. Huelva: Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, 2005.

<sup>23</sup> FERREIRA, Lucas Rogério Carrilho. **Políticas para refugiados na União Europeia no Século XXI: o Sistema Europeu Comum de Asilo - SECA a partir da realidade italiana**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais e Integração) – Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, 2019. Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/5369>. Acesso em: 13 nov. 2022.

<sup>24</sup> No original: “The evolution of refugee protection in Europe will continue, and that its progress should involve



Se os tratados já urgiam a criação de uma legislação específica para a proteção temporária, foi com a crise do Kosovo de 1999 que a falta de regulação harmônica ficou inequivocamente explícita. Passando em dimensão o episódio anterior com a Iugoslávia, o então maior número de refugiados desde a Segunda Guerra descortinou a falta de organização dos Estados-membros, cada qual respondendo à sua maneira e descoordenadamente recebendo os kosovares<sup>25</sup>. Superlotação das fronteiras, problemas com documentação e disparidade entre o número de indivíduos pedindo refúgio em cada país foram apenas alguns dos desafios que alarmaram as autoridades na crise beirando a troca do milênio.

O Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), então, realizou uma tentativa de distribuir os afetados pela crise do Kosovo entre os Estados-membros em um sistema de quotas voluntárias, no qual cada um se disporia a hospedar a quantidade de migrantes que pudesse em face do princípio do *burden sharing*. Vários negaram recebê-los e preferiram criar mecanismos nacionais de proteção temporária, a exemplo do *Duldung* alemão e da *Exceptional Leave to Remain in the United Kingdom* britânica<sup>26</sup>. A unidade do bloco europeu no quesito da legislação migratória foi posta à prova – e falhou.

Diante da crise, a ideia de proteção temporária surgiu novamente no Alto Comissariado e, em 1999, no Conselho Europeu de Tampere, enfim estabeleceu-se a necessidade de criação de um mecanismo legal sólido e unificado para possíveis situações afins vindouras<sup>27</sup>. Na seção A-II do documento consta a determinação para que os países juntem esforços para criar um sistema europeu comum de asilo com base na Convenção de Genebra de 1951 e no Tratado de Amsterdam de 1997, além de recomendar a consulta do ACNUR na elaboração. O item 16 é bastante claro em relação à proteção temporária. Veja-se:

---

the search for a mechanism of short-term protection for those forced to flee conflict. The mechanism should take into account the cause of flight and the nature of European cooperation and coordination. Many of the displacement situations of the post-Cold War period may be best dealt with by granting of temporary protection in line with the minimum protection guaranteed by non-refoulement, and its keeping with the notion of burden sharing”.

VAN SELM-THORBURN, Joanne. *Refugee Protection in Europe Lessons of the Yugoslav Crisis*. Londres: Martinus Publishers, 1998 *apud* HIDALGO, Nuria Arenas. **El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria**. Huelva: Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, 2005, p. 69.

<sup>25</sup> BEIRENS, Hanne *et al.* **Study on the Temporary Protection Directive: Final Report**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive_en). Acesso em: 31 maio 2023.

<sup>26</sup> BEIRENS, Hanne *et al.* **Study on the Temporary Protection Directive: Final Report**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive_en). Acesso em: 31 maio 2023.

<sup>27</sup> PARLAMENTO EUROPEU. Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de outubro de 1999: conclusões da Presidência. **European Parliament**, Strasbourg, 1999. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_pt.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm). Acesso em: 4 jun. 2023.

16. O Conselho Europeu insta o Conselho a redobrar esforços para alcançar um acordo, fundado na solidariedade entre os Estados-Membros, sobre a questão da protecção temporária das pessoas deslocadas. O Conselho Europeu considera que se deverá estudar a eventualidade de criar uma certa forma de reserva financeira a mobilizar em situações de afluência em massa de refugiados que necessitam de protecção temporária. Solicita-se à Comissão que explore as possibilidades para esse efeito.<sup>28</sup>

O Conselho de Tampere, pois, verbalizou uma demanda antiga da União Europeia. Após tantos conflitos e instabilidades ressaltarem a falta de coesão do bloco no que diz respeito à recepção e tratamento de refugiados, designou-se, por fim, a criação de um sistema de asilo que pudesse conglobar os interesses dos Estados-membros, sem deixar de lado os tratados e convenções anteriores em temática de direitos humanos. Em especial, ao trazer em separado a urgência por uma medida de protecção temporária, o artigo 16 reconhece as diferenças existentes em situações de fluxo massivo, inclusive propondo a criação de reserva financeira para tal fim.<sup>29</sup> Assim, fica evidente a excepcionalidade das chegadas em massa e da consequente necessidade de lhes conceder atenção especial por meio de legislação específica.

A proposta que culminou na atual diretiva foi elaborada em 2000 pela Comissão Europeia<sup>30</sup>, tendo sido intensamente apoiada pelos países mais afetados pela crise do Kosovo, como Áustria, Luxemburgo, Bélgica e Alemanha. Alguns pontos em específico foram pauta de discussão, especificados em minúcias no Estudo da Diretiva de Protecção Temporária, performado pela Direção-Geral de Migração e Assuntos Internos da Comissão Europeia. Os principais encontram-se na definição dos termos, no *burden sharing*, nas obrigações dos Estados-membros em relação aos beneficiários da diretiva e no esquema de votação para sua ativação e término<sup>31</sup>.

<sup>28</sup> PARLAMENTO EUROPEU. Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de outubro de 1999: conclusões da Presidência. **European Parliament**, Strasbourg, 1999. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_pt.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm). Acesso em: 4 jun. 2023.

<sup>29</sup> PARLAMENTO EUROPEU. Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de outubro de 1999: conclusões da Presidência. **European Parliament**, Strasbourg, 1999. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_pt.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm). Acesso em: 4 jun. 2023.

<sup>30</sup> EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Propuesta de Directiva del Consejo relativa a unas normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a estas personas y asumir las consecuencias de dicha acogida. **Diario Oficial de las Comunidades Europeas**, C. 311 E/251, 31 out. 2000. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2000:311E:FULL&from=IT>. Acesso em: 26 ago. 2023.

<sup>31</sup> BEIRENS, Hanne *et al.* **Study on the Temporary Protection Directive: Final Report**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive_en). Acesso em: 31 maio 2023.

Os receios foram solucionados por debates e votações. Evidentemente, ter uma diretiva organizada que evitava a desordem vista nas crises da Iugoslávia e do Kosovo correspondia à melhor alternativa, como enunciou Walter Kälin em 2001:

Muitos governos obviamente temem que, em termos administrativos, seria um grande fardo conceder asilo e depois retirá-lo após um período relativamente curto. Mais uma vez, em sua perspectiva, **a proteção temporária oferece a vantagem de maior flexibilidade e menos custos processuais e administrativos** (tradução nossa).<sup>32</sup>

Depois de tantos anos, nasceu a Diretiva 2001/55/CE, conhecida como Diretiva de Proteção Temporária, adotada oficialmente em 20 de julho de 2001. Trata-se do primeiro instituto jurídico para abordar os deslocamentos em massa. Hoje, mais do que uma legislação isolada, ela constitui uma peça a mais da engrenagem do SECA, o qual é composto por outras três diretivas – a saber: Diretiva de Qualificação (2011/95/CE), Diretiva de Acolhimento (2013/33/UE) e Diretiva de Procedimentos (2011/32/UE) – e o Regulamento de Dublin.

A legislação desponta diante de acontecimentos da sociedade, e, nesse caso, não foi diferente. Fruto não apenas diretamente das crises migratórias em massa e das Conclusões de Tampere, a Diretiva emerge como resultado de um conjunto de medidas pragmáticas tomadas ao longo do tempo na Europa. Segundo Nuria Arenas, trata-se de “uma velha ideia com novas roupagens”<sup>33</sup>.

Uma vez estudado o contexto que originou a Diretiva de Proteção Temporária da União Europeia, cabe situá-la no cenário global, em especial traçando um paralelo com o continente latino-americano.

## 2.2 Reflexos do Tema no Contexto Latino-Americano

Assim como no resto do mundo, a migração forçada na América Latina existiu desde sempre. Com o fim da Segunda Guerra Mundial e a intensificação da discussão sobre o conceito de refúgio, as regras para o acolhimento dos refugiados em grande parte do globo ficaram

---

<sup>32</sup> No original: “Many governments obviously fear that, in administrative terms, it would be a very burden to grant asylum and then withdraw it after a relative short period of time. Again, in their perspective, temporary protection offers the advantage of more flexibility and less procedural and administrative costs.”

KÄLIN, Walter, Temporary Protection in the EC: Refugee Law, Human Rights and the Temptations of Pragmatism, *German Yearbook of International Law*, Kiel, v. 44, p. 202-236, 2001 *apud* HIDALGO, Nuria Arenas. **El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria**. Huelva: Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, 2005, p. 51.

<sup>33</sup> HIDALGO, Nuria Arenas. **El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria**. Huelva: Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, 2005, p. 43.

definidas e compiladas na Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e em seu posterior Protocolo Adicional de 1967. Apesar das ampliações feitas pelo Protocolo – a retirada das cláusulas geográfica e temporal, exploradas na seção precedente –, a Convenção seguiu sendo considerada a representação de um viés eurocêntrico<sup>34</sup> que, em última instância, era incapaz de se encaixar na pluralidade de conjunturas migratórias existentes, em especial as do sul global.

No contexto latino-americano, as últimas décadas do século XX, especialmente os anos setenta, em virtude das ditaduras militares, levaram a um expressivo deslocamento de pessoas que fugiam das constantes violações de direitos humanos e perseguições políticas perpetradas por esses regimes.<sup>35</sup> Nicarágua, El Salvador e Guatemala foram protagonistas desse processo ocorrido na América Central, que levou mais de 2 milhões de indivíduos a fugirem de seus países e trouxe dificuldades de acolhimento nos sistemas de asilo de nações vizinhas.<sup>36</sup> O principal problema nessa conjuntura era facilmente identificável: tais fluxos não estavam inseridos na definição de refugiado do artigo 1º da Convenção de 1951. Dessa forma, não se podia dar-lhes proteção internacional com o *status* de refugiado, o que lhes impunha diversos obstáculos nos processos oficiais e de adaptação nos países de acolhida. Havia, ainda, um segundo impasse: os sistemas de acolhida de muitos países dominados por ditaduras foram modificados e tornaram-se ainda mais restritivos à entrada de novas pessoas em seus territórios. Havia uma primazia pela soberania e segurança nacionais, de forma que as leis possuíam caráter altamente restritivo e seletivo, aceitando apenas os imigrantes que pudessem contribuir para o desenvolvimento nacional (*sic*) e não hesitando em expulsar aqueles que pudessem representar qualquer ameaça.<sup>37</sup>

O continente africano havia enfrentado dilema análogo nas décadas anteriores, culminando na ampliação da definição de refugiado pela Organização da Unidade Africana em 1969. Segundo ela, também se aplicaria o termo para situações nas quais, por força de “uma agressão, ocupação externa, dominação estrangeira ou a acontecimentos que perturbem gravemente a ordem pública numa parte ou na totalidade do seu país de origem ou do país de

---

<sup>34</sup> SARTORETTO, Laura Madrid. **Direito dos Refugiados** – do Eurocentrismo às Abordagens de Terceiro Mundo. Porto Alegre: Arquipélago Editorial, 2018, p. 188.

<sup>35</sup> BAPTISTELA, Tiago. **A integração e convergência do asilo e refúgio na Declaração de Cartagena**: da colonialidade de Genebra à decolonialidade de Cartagena. Tese (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, p. 39. 2016.

<sup>36</sup> REGO DE PAIVA, Ariane; DE PAIVA GONÇALVES, Ana Gabriela, Declaração de Cartagena e os Desafios para os Direitos Humanos de Pessoas Refugiadas na América Latina, **Revista Ágora**, v. 33, n. 2, 2022, p. 10.

<sup>37</sup> COAN LAGO, Mayra, Política Migratória Brasileira e Comparada na América do Sul, **TRAVESSIA - Revista do Migrante**, v. 2, 2023, p. 6.

que tem nacionalidade” um indivíduo se veja obrigado a abandonar sua residência habitual para procurar refúgio em outra nação.<sup>38</sup>

Como consequência natural da situação na América Latina e inspirados pela experiência africana, os governos latino-americanos responderam reunindo-se em Cartagena de Índias, na Colômbia, em busca de medidas práticas a serem tomadas para pôr termo à indefinição em relação à falta de proteção sofrida pelos fugidos das ditaduras militares. Essa discussão culminou na Declaração de Cartagena de 1984, um documento que, embora não vinculante, representa um dos instrumentos mais importantes da região no que tange ao direito dos refugiados. No intuito de dialogar verdadeiramente com a realidade local, o documento estabeleceu, em sua terceira conclusão, uma ampliação do conceito de refugiado:

Terceira: [...] Deste modo, a definição ou o conceito de refugiado recomendável para sua utilização na região é o que, além de conter os elementos da Convenção de 1951 e do Protocolo de 1967, considere também como refugiados as pessoas que tenham fugido dos seus países porque a sua vida, segurança ou liberdade tenham sido ameaçadas pela violência generalizada, a agressão estrangeira, os conflitos internos, a violação maciça dos direitos humanos ou outras circunstâncias que tenham perturbado gravemente a ordem pública.<sup>39</sup>

Percebe-se, portanto, que a Declaração de Cartagena transcendeu a definição de refugiado das Convenções de 1951 e do Protocolo de 1967, ampliando as possibilidades de proteção para os migrantes advindos do contexto da época.

Tão impactante foi a Declaração que, hodiernamente, os países latino-americanos seguem prezando pela manutenção do chamado “Espírito de Cartagena”, reunindo-se a cada década para reiterar seu compromisso para com os migrantes. Frutos importantes dessas reuniões subsequentes foram a Declaração de San José sobre Refugiados e Deslocados de 1994, o Plano de Ação do México de 2004 e a Declaração e Plano de Ação do Brasil de 2014. Além dessas, outros importantes momentos políticos deram-se no Mercosul em relação ao tópico, a saber: a Declaração do Rio de Janeiro sobre o Instituto do Refúgio (2000), a Declaração de

<sup>38</sup> ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA. **Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África**. 1969. Disponível em: [https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao\\_oua.pdf](https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf). Acesso em: 19 ago. 2023.

<sup>39</sup> ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Declaração de Cartagena**. 1984. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugueses/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf). Acesso em: 2 jun. 2023.

Brasília sobre a Proteção de Refugiados e Apátridas no Continente Americano (2010) e a Declaração de Princípios do Mercosul sobre Proteção Internacional dos Refugiados (2012).<sup>40</sup>

O cenário de refúgio na América Latina passa a ter um novo marco histórico a partir de 2015, ano no qual iniciou-se um intenso processo de saída de pessoas da Venezuela em virtude do governo autoritário de Nicolás Maduro, o qual conduziu o país à uma situação de violência, ameaça política e falta de direitos básicos como alimentos, remédios e serviços essenciais.<sup>41</sup> No início de 2018, o número de venezuelanos que haviam deixado seu país era de 1,8 milhão. Em maio de 2023, a quantidade já passava de seis milhões.<sup>42</sup>

Em termos de intensidade, segundo o ACNUR,<sup>43</sup> o fluxo da Venezuela é o segundo maior em um ano já registrado: foram mais de 2,5 milhões de pessoas em 2018, ficando apenas atrás dos 4 milhões de ucranianos em 2022 (caso que será estudado no capítulo 4 deste trabalho).

Nesse sentido, é possível traçar um paralelo entre a situação da migração na América Latina e a Diretiva de Proteção Temporária. Como visto, esta última destina-se ao acolhimento célere e digno de grandes grupos de indivíduos provenientes de uma mesma região geográfica, definidos na lei como “afluxos maciços de pessoas deslocadas”. Não cabe ambicionar encaixar o caso venezuelano na Diretiva, uma vez que se trata de conjunturas diferentes regidas por leis distintas. No entanto, interessante é refletir acerca da legislação migratória latino-americana, em especial sobre como ela disciplina a ação dos governos no caso de situações de grandes fluxos.

Não há, na América Latina, um dispositivo específico destinado a regular a chegada e acolhida de afluxos maciços de pessoas deslocadas, não sendo possível comparar diretamente a legislação regional com a Diretiva de Proteção Temporária europeia. Apesar disso, estudar a Diretiva 2001/55/CE pode ser útil para compreender como outros continentes lidam com tais fluxos e, se necessário, replicar suas estratégias.

No caso venezuelano, houve uma intensa migração, especialmente em 2018, sendo a Colômbia o país mais buscado como destino. Consequentemente, as fronteiras viram-se, por

---

<sup>40</sup> BAPTISTELA, Tiago. **A integração e convergência do asilo e refúgio na Declaração de Cartagena**: da colonialidade de Genebra à decolonialidade de Cartagena. Tese (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Santa Maria. Santa Maria, 2016.

<sup>41</sup> ACNUR, **Venezuela**, ACNUR Brasil, disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/venezuela/>. acesso em: 19 ago. 2023.

<sup>42</sup> REFUGIADOS y Migrantes de Venezuela. **R4V: Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>. Acesso em: 19 ago. 2023.

<sup>43</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Forced displacement flow dataset, **UNHCR**, Geneva, 2023. Disponível em: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/insights/explainers/forcibly-displaced-flow-data.html>. acesso em: 19 ago. 2023.

muitas vezes, tumultuadas, afetando inclusive a qualidade da recepção. Já no início do ano, frente a um aumento de 110% no fluxo migratório em comparação a 2017, a Colômbia precisou reforçar os controles nos mais de dois mil quilômetros de fronteiras compartilhadas com a Venezuela, além de haver instalado um centro de atenção ao migrante em parceria com as Nações Unidas.<sup>44</sup>

Na América Latina, portanto, os países recorrem a dispositivos internos para a regulação desse tipo de cenário. Mesmo na Europa, havendo a Diretiva de Proteção Temporária, os países também seguem podendo dispor de um regulamento nacional de concessão de proteção temporária, o qual pode complementar ou ser complementado pelo conteúdo da Diretiva.

Nesse sentido, a Colômbia, país que mais recebeu venezuelanos ao longo deste ciclo que iniciou em 2015, tomou uma atitude em âmbito nacional e, em 2018, concedeu proteção temporária a mais de 400 mil pessoas oriundas da Venezuela, garantindo-lhes permissão de residência no país por dois anos e diversos direitos sociais.<sup>45</sup>

O Brasil tomou direção diferente, mas também entrou em ação com institutos internos. Como exemplo, pode-se citar o Decreto nº 9.285/2018, a Portaria Interministerial MJSP/MRE nº 7 de 2019 e as Resoluções do Comitê Federal de Assistência Emergencial (CFAE), criado em 2018 para manejar o fluxo de venezuelanos no país.<sup>46</sup>

Em vista da análise, é possível notar que, embora a América Latina não possua um instrumento similar à Diretiva de Proteção Temporária, os países vêm tomando ações que objetivam atender e enfrentar as chegadas de fluxos intensos de migrantes, de forma que o continente não parece carecer de uma legislação como aquela. Ademais, é preciso levar em conta que, enquanto a Diretiva 2001/55/CE é comum entre um bloco consolidado – a União Europeia –, a América Latina apresenta um contexto político bastante distinto: além de não haver um bloco que congregue a maioria de seus países, as diferenças entre eles são bastante marcantes.

Portanto, infere-se que não caberia, por agora, a criação de uma legislação similar à Diretiva de Proteção Temporária no contexto latino. Todavia, estudar seu texto e seus efeitos

---

<sup>44</sup> MANETTO, Francesco. El drama del éxodo de Venezuela obliga a Colombia a reforzar la frontera. **El País**, Cucuta, 9 Feb. 2018. América Colombia. Disponível em: [https://elpais.com/internacional/2018/02/09/colombia/1518133950\\_573287.html](https://elpais.com/internacional/2018/02/09/colombia/1518133950_573287.html). Acesso em: 25 ago. 2023.

<sup>45</sup> COLÔMBIA concede vistos de permanência temporários a 440 mil imigrantes venezuelanos. **G1**, Rio de Janeiro, 2 ago. 2018. Mundo. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2018/08/02/colombia-concede-vistos-de-permanencia-temporarios-a-440-mil-imigrantes-venezuelanos.ghtml>. Acesso em: 19 ago. 2023.

<sup>46</sup> PEREIRA JÚNIOR, Alcebiades Gomes; THEODORO, Diego Ferreira. **Legislação Migratória Compilada 2021**. Brasília: Conselho Nacional de Imigração, 2021. Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Legisla%C3%A7%C3%A3o\\_Migrat%C3%B3ria\\_Compilada/2021\\_12\\_20\\_Compilado\\_rev\\_atu.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Legisla%C3%A7%C3%A3o_Migrat%C3%B3ria_Compilada/2021_12_20_Compilado_rev_atu.pdf). acesso em: 19 ago. 2023.

de aplicação no caso concreto tem potencial de beneficiar o continente à medida que pode servir como inspiração para instrumentos nacionais de coordenação de afluxos maciços no cenário local.



### 3 A DIRETIVA DE PROTEÇÃO TEMPORÁRIA E SUAS BALIZAS

Tendo explorado o contexto histórico que abriu caminho para a Diretiva de Proteção Temporária da União Europeia e sua relevância no contexto latino-americano, cabe então dissecá-la por inteiro e compreender qual foi o resultado desse processo de evolução. Para tanto, o presente capítulo, em princípio, situará a Diretiva dentro do SECA e, em seguida, o item 3.1 apresentará seus princípios gerais. Posteriormente, no item 3.2, passar-se-á à análise das terminologias presentes no texto legal, haja vista a proposital abrangência dos vocábulos, a fim de delimitar, na medida do possível, quem pode ser beneficiado por ele. No item 3.3, o assunto será os objetivos da Diretiva, seu processo de ativação pelo Conselho da União Europeia e sua aplicação. Finalizar-se-á percorrendo os conflitos existentes entre a realidade e o texto legal, ambicionando trazer razões para sua tardia inauguração.

Partindo do macro ao micro, deve-se entender onde, dentro da legislação migratória europeia, se localiza a Diretiva de Proteção Temporária. Um dos pilares da União Europeia é a responsabilidade partilhada, a qual, no contexto da recepção de migrantes, implica a necessidade de igual tratamento na acolhida através procedimentos justos e uniformes em qualquer país do bloco. Com isso em mente, foi estabelecido, a partir de 1999, um Sistema Europeu Comum de Asilo, visando a substituir a Convenção de Dublin de 1990 e estabelecer critérios e mecanismos para a concessão de asilo no território.

Da forma como hoje se encontra configurado, o sistema conta com o conjunto dos Regulamentos de Dublin e Eurodac e quatro Diretivas, além da Agência da União Europeia para o Asilo (EUAA).

O Regulamento de Dublin esclarece as regras da dinâmica entre os Estados-membros na acolhida de requerentes de asilo, além de substanciar a proteção dos últimos. O Regulamento Eurodac, por sua vez, significou verdadeira inovação à época de seu estabelecimento. Em suma, trata-se de uma licença de acesso à base de dados da União Europeia, cujas digitais cadastradas permitem a identificação e investigação dos migrantes. Em casos de detecção de determinados crimes, por exemplo, há exceção ao princípio do *non-refoulement*, como visto no capítulo precedente.

As quatro diretivas são a de qualificação, acolhimento, procedimentos e proteção temporária<sup>47</sup>. A diretiva de qualificação declara os requisitos, critérios e condições a serem preenchidas pelos refugiados para que possam desfrutar de proteção<sup>48</sup>. A de acolhimento, por

<sup>47</sup> Respectivamente, Diretiva 2011/95/UE, Diretiva 2013/33/UE, Diretiva 2013/32/UE e Diretiva 2001/55/CE.

<sup>48</sup> CONSELHO EUROPEU; PARLAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2011/95/UE do Parlamento**

sua vez, trata dos processos de recebimento, estabelecendo padrões mínimos no intento de uniformizar a chegada dos requerentes de proteção internacional<sup>49</sup>. Vale ressaltar, como pauta seu artigo 3º (3), que tais mecanismos não se aplicam inteiramente às situações da diretiva de proteção temporária, as quais exigem medidas diferenciadas em virtude dos grandes fluxos de que se ocupa. Tratando do direito de fato, tem-se a diretiva de procedimentos pautando os trâmites burocráticos por trás da concessão e retirada do estatuto de proteção.

Por fim, a Diretiva de Proteção Temporária (Diretiva 2001/55/CE), foco do presente trabalho, regulamenta a concessão de proteção temporária no caso de chegada de grandes coletivos de migrantes e a repartição de esforços dos Estados-membros para lidar com as consequências de tal acolhimento.

A EUAA foi criada em 2022 através da Regulação 2021/2303/EU, pondo fim ao Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (EASO). É uma agência de pleno direito com um mandato alargado e reforçado e também assumiu papel fundamental no auxílio e fiscalização da aplicação das práticas pautadas nas legislações supracitadas.

Apesar do ideal de harmonia tanto no tratamento dos requerentes de asilo quanto na responsabilidade dos Estados-membros, o próprio Conselho Europeu admite que “os solicitantes de asilo não são tratados de maneira uniforme em toda a UE e a proporção de decisões positivas sobre asilo também varia consideravelmente entre os países” (tradução nossa).<sup>50</sup> A mudança de paradigma, especialmente impulsionada pela crise migratória de 2015 e 2016, ensejou diversas propostas de reforma no Sistema Comum de Asilo. Elas, no entanto, não são peça de análise neste trabalho, visto que seu objetivo é debruçar-se sobre a primeira aplicação da Diretiva de Proteção Temporária – tal como se encontrava quando foi ativada.

Cabe, também, diferenciar a proteção temporária da Diretiva 2001/55/CE daquilo que se chama proteção subsidiária. A proteção subsidiária pode ser concedida a nacionais de países não pertencentes à União Europeia ou apátridas que fogem por motivos diferentes dos contemplados na Convenção de Genebra de 1951 e manifestam-se de forma individualizada, mas que correriam riscos de danos graves caso retornassem a seu país de origem.<sup>51</sup> Enquanto

---

**Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011.** 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095>. Acesso em: 26 ago. 2023.

<sup>49</sup> CONSELHO EUROPEU; PARLAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA. **Diretiva 201/33/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013.** 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>. Acesso em: 26 ago. 2023.

<sup>50</sup> No original: « Les demandeurs d'asile ne font pas l'objet d'un traitement uniforme dans l'ensemble de l'UE et que la proportion de décisions positives relatives à l'asile varie aussi considérablement dans les différents pays » (CONSÉIL EUROPEÛEN. Réforme de l'asile dans l'UE. **Conséil Européen**, Strasbourg, 2023. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/>. Acesso em: 16 jun. 2023.).

<sup>51</sup> UNIÃO EUROPEIA. Living conditions for asylum seekers – EU rules. **EUR-Lex**, [s. l.], 25 maio 2020. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=LEGISSUM:23010502\\_2](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=LEGISSUM:23010502_2). Acesso em:

isso, a proteção temporária da Diretiva em tela é direcionada a afluxos maciços de indivíduos de países não pertencentes à União Europeia impossibilitados de retornarem a seu local de origem, e que podem, haja vista sua intensidade, comprometer a eficiência dos sistemas de asilo nacionais.<sup>52</sup>

Percebe-se, pois, que a ideia na proteção temporária é complementar a Convenção de 1951 e seu Protocolo de 1967 na situação específica de grandes fluxos migratórios, enquanto a proteção subsidiária visa a zelar por aqueles que não se qualificam em nenhum dos casos acima e ainda assim não podem ser retornados a seu país de origem.

Se na seção 2.1 foram explorados os dois pressupostos da conjuntura de elaboração da Diretiva de Proteção Temporária – o *non-refoulement* e o *burden sharing* –, agora passar-se-á a um estudo de seus princípios, nos quais se nota nitidamente o reflexo do contexto histórico.

### 3.1 Princípios Orientadores da Diretiva de Proteção Temporária

A Diretiva 2001/55/CE apresenta dois princípios definidos com clareza ao longo de seu texto legal. São eles: conceder proteção temporária a afluxos maciços de pessoas deslocadas para a União Europeia e compartilhar os encargos decorrentes dessa ação.

O primeiro princípio diz respeito à concessão de proteção temporária imediata a afluxos maciços de pessoas deslocadas em direção à União Europeia. Esses indivíduos devem-se encontrar em situação que os impossibilite de regressar a seu país de origem – via de regra devido a guerras, violações sistemáticas de direitos humanos, violência ou ameaça iminente de tais situações ocorram.<sup>53</sup>

Em face da grande movimentação de pessoas nas fronteiras e do largo processo de análise documental para a concessão de proteção dos refugiados, a Diretiva de Proteção Temporária, por meio de seus procedimentos de acolhida mais céleres que os tradicionais da Diretiva de Procedimentos, busca descongestionar os centros de recepção, facilitando, dessa forma, tanto a entrada dos integrantes dos grupos que cumprem seus requisitos quanto dos oficiais dos governos. Esse foi, inclusive, um dos argumentos alegados pelo Conselho da União

---

20 jun. 2023; HIDALGO, Nuria Arenas. La Primera Activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, Logroño, n. 4, dic. 2022. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8783255.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2023.

<sup>52</sup> HIDALGO, Nuria Arenas. **El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria**. Huelva: Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, 2005.

<sup>53</sup> UNIÃO EUROPEIA. Proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas. **EUR-Lex**, [s. l.], 26 Jul. 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/temporary-protection-if-there-is-a-mass-influx-of-displaced-people.html>. Acesso em: 18 jun. 2023.

Europeia para a ativação unânime da Diretiva em 2022 para refugiados ucranianos, como se observa em:

A Diretiva de Proteção Temporária [...] foi acionada pela primeira vez pelo Conselho em resposta à invasão russa sem precedentes da Ucrânia em 24 de fevereiro de 2022 para oferecer **assistência rápida e eficaz** às pessoas que fugiam da guerra na Ucrânia. Desde 24 de fevereiro de 2022, a invasão militar da Rússia na Ucrânia criou uma situação de chegada em massa de pessoas deslocadas da Ucrânia incapazes de voltar para suas casas. Devido à escala de chegadas estimadas, a Comissão Europeia identificou um **risco claro de que os sistemas de asilo dos países da UE não conseguiriam processar os pedidos dentro dos prazos estabelecidos**. Isso afetaria negativamente a eficiência dos processos nacionais de asilo e os direitos das pessoas solicitando proteção internacional. Seguindo o apelo dos ministros de assuntos internos, em 2 de março de 2022, a Comissão propôs rapidamente a ativação da Diretiva de Proteção Temporária. Em 4 de março de 2022, o Conselho adotou por unanimidade a decisão que concede às pessoas que fugiam da guerra na Ucrânia o direito à proteção temporária <sup>54</sup> (tradução nossa).

Tradicionalmente, segundo a Diretiva de Procedimentos, cada solicitante deve ter sua aplicação para vistos analisada individualmente para então ter o acolhimento provido. Todavia, nas situações de afluxo maciço cobertas pela Diretiva 2001/55/CE, a chegada de indivíduos ocorre com tal intensidade que, por muitas vezes, superlota os centros de acolhida, impedindo, na prática, esse exame personalizado e minucioso. Nesse sentido, a assistência agilizada estabelecida na Diretiva de Proteção Temporária se dá nos seguintes moldes: a necessidade de verificação individual é substituída pelo reconhecimento do encaixe do grupo na categoria de afluxo maciço na ativação da Diretiva.<sup>55</sup>

Dessa forma, desobstrui-se a acolhida, tornando-a mais célere e eficiente em situações de intensa chegada de migrantes. A questão não é apenas burocrática, mas também de ordem humana. Os beneficiários, após as jornadas de fuga tradicionalmente longas, chegam com

---

<sup>54</sup> No original: “The Temporary Protection Directive (...) was triggered for the first time by the Council in response to the unprecedented Russian invasion of Ukraine on 24 February 2022 to offer quick and effective assistance to people fleeing the war in Ukraine. Since 24 February 2022, Russia’s military invasion of Ukraine has created a situation of mass arrivals of displaced people from Ukraine unable to return to their homes. Due to the scale of estimated arrivals, the European Commission identified a clear risk that the asylum systems of EU countries would be unable to process applications within the deadlines set. This would negatively affect the efficiency of national asylum processes and adversely affect the rights of people applying for international protection. Following the call of the home affairs ministers, on 2 March 2022, the Commission rapidly proposed to activate the Temporary Protection Directive. On 4 March 2022, the Council unanimously adopted the Decision giving those fleeing war in Ukraine the right to temporary protection.”

COMISSÃO EUROPEIA. **Temporary Protection**. Comissão Europeia, Bruxelas, [2023]. Disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection\\_pt](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_pt). Acesso em: 18 jun. 2023.

<sup>55</sup> LUYTEN, Katrien. One year of temporary protection for people displaced from Ukraine. **European Parliamentary Research Service**, Brussels, 28 Feb. 2023. Disponível em: <https://epthinktank.eu/2023/02/28/one-year-of-temporary-protection-for-people-displaced-from-ukraine/#:~:text=Temporary%20protection%20waives%20the%20need>. Acesso em: 18 jun. 2023.

incontáveis carências no âmbito físico e psicológico e, portanto, recebê-los de forma competente significa reconhecer-lhes a dignidade. Ao posicionar-se como uma estabelecadora de padrões mínimos, a Diretiva 2001/55/CE abre margem para que os Estados a superem e instituam normas com níveis ainda mais altos de proteção, objetivando ampliar o rol de anteparo a esses indivíduos.

O segundo princípio notoriamente presente no texto legal da Diretiva de Proteção Temporária é o alívio da pressão sobre os sistemas nacionais de asilo dos membros da União Europeia e a divisão de responsabilidades entre os Estados, princípio conhecido dentro do Direito Internacional como *burden sharing*. Conscientes dos impactos financeiros e físicos da recepção de grandes contingentes, os países foram categóricos ao definir o *burden sharing* como um dos pontos guia das ações da Diretiva.

Tanta força assume o compartilhamento de encargos que, no artigo 1º da Diretiva, ele vem lado a lado com a própria concessão de proteção temporária. Observe-se o texto legal:

A presente directiva tem por objecto estabelecer normas mínimas em matéria de concessão de protecção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem, e contribuir para uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento.<sup>56</sup>

Nesse sentido, cabe considerar como a volumosa importância do *burden sharing* pode ter sido um fator estratégico durante a elaboração da Diretiva de Proteção Temporária na tentativa de buscar sua eficácia. Ora, para que ela tivesse eficácia depois de sua publicação, era necessário inicialmente que os países a transpusessem às suas legislações nacionais, o que ocorreu em todos os países – apesar de não perfeitamente, como se verá no item 3.2.2 –, à exceção da Dinamarca. Ademais, no momento da ativação da Diretiva – explorado em detalhes no item 3.2.1 –, precisa-se de maioria qualificada no Conselho da União Europeia, sem contar, evidentemente, a colaboração voluntária dos países na recepção dos migrantes, investigada na seção 3.2.1. Para tanto, a aplicação da Diretiva deve ser no mínimo atrativa para os Estados-membros. Assim, quando um dos principais receios era o impacto financeiro que a recepção de afluxos maciços geraria nos sistemas nacionais, estabelecer o compartilhamento de responsabilidades e encargos entre os países foi indubitavelmente um ponto acertado na elaboração da Diretiva.

---

<sup>56</sup> CONSELHO EUROPEU. **Council Directive 2001/55/CE of 20 July 2001**. 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>.

O Capítulo VI da Diretiva 2001/55/CE, intitulado “Solidariedade”, traz em seus três artigos o princípio do *burden sharing* de forma bastante clara. Seu artigo 24º pauta a liberação de recursos do Fundo Europeu para os Refugiados, enquanto o artigo 25º expõe como os Estados devem colaborar uns com os outros na recepção dos beneficiários da proteção temporária.

Artigo 25º. Os Estados-Membros devem receber as pessoas susceptíveis de beneficiar de protecção temporária num **espírito de solidariedade comunitária**, bem como indicar a sua capacidade de acolhimento de forma quantificada ou em termos gerais. [...] Após a adopção dessa decisão, os Estados-Membros poderão indicar uma capacidade de acolhimento suplementar, dela notificando o Conselho e a Comissão. Quando, na sequência de um afluxo repentino e maciço de pessoas, o número de beneficiários de protecção temporária exceder a capacidade de acolhimento [...], o Conselho deve, urgentemente, examinar a situação e tomar as medidas adequadas, **recomendendo nomeadamente um apoio suplementar aos Estados-Membros afectados**.<sup>57</sup>

O apoio suplementar no caso em que se exceder a capacidade de acolhimento de um Estado é tratado no artigo 26º, o último do capítulo, apresentando a possibilidade de transferência da residência dos beneficiários de um Estado-membro para outro mediante aquiescência dos interessados no processo.

Tendo compreendido os princípios gerais da Diretiva de Proteção Temporária, faz-se necessário examinar quem pode ser por ela beneficiado.

### 3.2 Terminologias: quem pode ser beneficiado pela diretiva 2001/55/EC?

A Diretiva de Proteção Temporária foi redigida, propositalmente, com linguagem ampla, para não limitar a proteção temporária a critérios demasiado inflexíveis, como números ou indicadores específicos.<sup>58</sup> Tal característica pode ser vista como um de seus pontos fortes, especialmente quando se reconhece a complexidade de situações que podem dar causa a sua ativação, fazendo com que se permita encaixar diversos tipos de cenários dentro de seus critérios. Os movimentos em massa de pessoas em crises emergenciais têm natureza mista,<sup>59</sup> e

<sup>57</sup> CONSELHO EUROPEU. **Council Directive 2001/55/CE of 20 July 2001**. 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj>.

<sup>58</sup> BEIRENS, Hanne *et al.* **Study on the Temporary Protection Directive: Final Report**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive_en). Acesso em: 31 maio 2023.

<sup>59</sup> HIDALGO, Nuria Arena. The Concept of “Mass Influx of Displaced Persons” in the European Directive Establishing the Temporary Protection System. **European Journal of Migration and Law**, [s. l.], v. 7, n. 4, p. 435-450, 2006. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/238425687\\_The\\_Concept\\_of\\_'Mass\\_Influx\\_of\\_Displaced\\_Persons'\\_in](https://www.researchgate.net/publication/238425687_The_Concept_of_'Mass_Influx_of_Displaced_Persons'_in)

é precisamente por isso que, embora o reconhecimento do afluxo maciço constitua importante fator para a ativação da Diretiva, ele não é o único critério para tal.

Dessa forma, apesar das definições dadas no texto legal, é possível afirmar que se trata de uma legislação flexível, cujas razões para ativação podem variar e não se limitam a um conjunto de condições pré-estabelecido.<sup>60</sup>

Contudo, a amplitude dos termos trazidos nos artigos da Diretiva 2001/55/CE trouxe uma série de limitações práticas, especialmente no que tange à interpretação de seus requisitos, o que pode ter contribuído para sua tardia inauguração em 2022 com cidadãos ucranianos.

Além da dificuldade de conseguir maioria qualificada no Conselho para a ativação da Diretiva, a falta de definições claras abriu margem para a simples alegação de que os requisitos não estavam sendo cumpridos, segundo Nuria Arenas, em recente estudo.<sup>61</sup> No trabalho, a autora traz o episódio dos três pedidos – sem êxito – dos governos italiano e maltês para ativar a Diretiva de Proteção Temporária em face da vinda em massa de indivíduos da Líbia em seus territórios: em 2011, mais de 650 mil pessoas chegaram às fronteiras, motivando a primeira requisição de ativação da Diretiva, para a qual a resposta de Cecilia Malmström, Comissária Europeia dos Assuntos Internos à época, foi de que tal medida ainda era prematura e que havia outras formas de ajudar os dois países. Em 2014, diante de um aumento de 277% no número de migrantes chegados à Itália em comparação a 2013, o Comissário Avramopoulos considerou que a escala do afluxo e a maneira com que as aplicações de asilo haviam sido gerenciadas fizeram com que não se justificasse a aplicação da Diretiva. Em 2015, após o número de libaneses atingir um milhão em território italiano, o país requisitou, uma última vez e sem sucesso, a ativação da Diretiva no caso.<sup>62</sup> Arenas menciona também o caso da Eslováquia e Hungria, no qual o próprio Tribunal de Justiça da União Europeia classificou a situação como

---

\_the\_European\_Directive\_Establishing\_the\_Temporary\_Protection\_System. Acesso em: 19 ago. 2023.

<sup>60</sup> BEIRENS, Hanne *et al.* **Study on the Temporary Protection Directive**: Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive_en). Acesso em: 31 maio 2023.

<sup>61</sup> HIDALGO, Nuria Arenas. La Primera Activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, Logroño, n. 4, dic. 2022. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8783255.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2023.

<sup>62</sup> INELI-CIGER, Meltem. 5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022 – EU Immigration and Asylum Law and Policy. **EU Immigration and Asylum Law and Policy**, [s. l.], Mar. 2022. Disponível em: <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022/>. Acesso em: 5 mar. 2023.; NASCIBENE, Bruno; DI PASCALE, Alessia. The “Arab Spring” and the Extraordinary Influx of People who Arrived in Italy from North Africa. **European Journal of Migration and Law**, [s. l.], v. 13, n. 4, p. 341-360, 2011. Disponível em: [https://brill.com/view/journals/emil/13/4/article-p341\\_1.xml?ebody=abstract%2Fexcerpt](https://brill.com/view/journals/emil/13/4/article-p341_1.xml?ebody=abstract%2Fexcerpt). Acesso em: 15 jul. 2023.

“afluxo maciço” sete vezes ao longo de sua decisão e, ainda assim, não levou à ativação da Diretiva.<sup>63</sup>

Diante da confusão terminológica que, como apresentado acima, já resultou em problemas, urge uma delimitação, dentro do possível, das terminologias presentes em seus artigos. Afinal, segundo Meltem İneli Ciğer, a indeterminação de conceitos na Diretiva de Proteção Temporária pode ser uma das principais causas que levou à sua não ativação nas crises de 2011 a 2016.<sup>64</sup>

Nesse sentido, Nuria Arenas esquematiza os critérios da Diretiva. Cabe nota sobre o fato de que eles serão explorados em detalhes no decorrer do presente capítulo.

Todas essas pessoas devem fazer parte de um fluxo de grande escala (Artigos 2(a) e (d) da Diretiva); devem ser nacionais de países terceiros ou apátridas (Artigo 2(c)), a Diretiva exclui cidadãos da UE); que tiveram que deixar seu país ou região de origem ou foram evacuadas (também considera pessoas deslocadas internamente); o país deve sofrer uma situação que impossibilite o retorno em condições seguras e duradouras; e, finalmente, a cláusula de exclusão do Artigo 28 da Diretiva não é aplicável (semelhante aos Artigos 1F e 33(2) da Convenção de Genebra). **Esses são critérios objetivos verificáveis prima facie que devem ser atendidos como um grupo, já que o exame individual não vai prosseguir** (tradução nossa).<sup>65</sup>

O sistema que se utiliza, portanto, é o da determinação global *prima facie*. Essa é uma abordagem objetiva, baseada em critérios facilmente identificáveis em relação ao país de origem, que busca reconhecer o *status* de refugiado a pessoas que cumpram os requisitos de qualquer uma das definições de refugiado aplicáveis.<sup>66</sup> O Alto Comissariado das Nações Unidas

<sup>63</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. **ECLI:EU:C:2017:631**. Applicants: Slovak Republic; Hungary. Defendant: Council of the European Union. Rapporteur: A. Prechal. Luxembourg, 6 Sept. 2017. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=194081&doclang=PT>. Acesso em: 20 ago. 2023.

<sup>64</sup> İNELI-CIĞER, Meltem. Has the Temporary Protection Directive become obsolete? An examination of the Directive and its lack of implementation in view of the recent asylum crisis in Mediterranean. In: BAULOZ, Celine *et al.* (Eds.). **Seeking asylum in the European Union: Selected protection issues raised by the second phase of the common European asylum system**. The Netherlands: Brill, 2015, p. 225–247.

<sup>65</sup> No original: “All of these persons have to be part of a large-scale influx (Articles 2(a) and (d) of the Directive); they have to be third-country nationals or stateless persons (Art 2(c)), the Directive excludes EU citizens); who have had to leave their country or region of origin or have been evacuated (it also considers internally displaced persons); the country should suffer from a situation that makes it impossible to return in safe and durable conditions; and, finally, the exclusion clause of Article 28 Directive is not applicable (similar to Articles 1F and 33(2) of the Geneva Convention). These are objective criteria verifiable prima facie that they must meet as a group, as the individual examination is not going to proceed”.

HIDALGO, Nuria Arena. The Concept of “Mass Influx of Displaced Persons” in the European Directive Establishing the Temporary Protection System. **European Journal of Migration and Law**, [s. l.], v. 7, n. 4, p. 435-450, 2006, p. 445. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/238425687\\_The\\_Concept\\_of\\_'Mass\\_Influx\\_of\\_Displaced\\_Persons'\\_in\\_the\\_European\\_Directive\\_Establishing\\_the\\_Temporary\\_Protection\\_System](https://www.researchgate.net/publication/238425687_The_Concept_of_'Mass_Influx_of_Displaced_Persons'_in_the_European_Directive_Establishing_the_Temporary_Protection_System). Acesso em: 19 ago. 2023.

<sup>66</sup> “The primary and universal definition of a refugee is contained in the 1951 Refugee Convention. Extended definitions are contained in regional instruments in Africa and Latin America. Clarify which refugee definition applies in your host country taking into account national and international law. The refugee definitions are declaratory, i.e. people are to be regarded as refugees until it is determined otherwise, and apply in all situations



para Refugiados definiu o reconhecimento *prima facie* como uma abordagem para o reconhecimento de *status* de refugiado com base em qualquer definição de refugiado aplicável. Embora possa ser usado em casos individuais, ele se faz mais útil nos casos de deslocamentos maciços nos quais a análise de cada pessoa não seria prática em virtude da urgência da situação.<sup>67</sup>

É notável, portanto, que a determinação global *prima facie* constitui procedimento adequado para uma identificação apriorística do *status* de refugiado. Em especial no que tange a situações de afluxos maciços em que os sistemas de asilo nacionais penam diante do fluxo intenso, é crucial ter procedimentos com maior efetividade, tal como se apresenta na Diretiva de Proteção Temporária. Importante, também, é não confundir o reconhecimento *prima facie* do *status* de refugiado com a proteção temporária. O primeiro constitui elemento objetivo de identificação, enquanto a segunda demanda um procedimento um tanto mais complexo para sua utilização – o qual será dissecado no item 3.2.1.

Para responder ao questionamento de quem pode ser beneficiado pela Diretiva 2001/55/CE, inicialmente deve-se ter em mente que qualquer rol criado jamais poderá ambicionar ser exaustivo. Afinal, tal pretensão iria de encontro ao projeto da legislação de manter-se aberta e poder cobrir eventuais novos cenários, impedindo sua adaptabilidade. Apesar disso, em virtude da necessidade de melhor se delimitar os beneficiários da Diretiva, apresentam-se cinco categorias de indivíduos, segundo Nuria Arenas<sup>68</sup> e Meltem İneli Ciğer,<sup>69</sup> que se encaixam no texto da lei.

O primeiro grupo são potenciais refugiados, ou seja, aqueles que se enquadrariam nas condições dos artigos 1º e 2º da Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. No caso da proteção temporária, vale ressaltar, não podem ser cidadãos da União Europeia. A preocupação em manter-se em consonância com Genebra, manifesta

---

including emergencies.”

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Refugee definition. **UNHCR**, Geneva, 11 May 2023. Disponível em: <https://emergency.unhcr.org/protection/legal-framework/refugee-definition>. Acesso em: 20 jun. 2023.

<sup>67</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status**, 5 June 2015. Geneva: UNHCR, 2015. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/guidelines-international-protection-no-11-prima-facie-recognition-refugee-status-5-june-2015>. Acesso em: 19 ago. 2023.

<sup>68</sup> HIDALGO, Nuria Arenas. **El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria**. Huelva: Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, 2005.

<sup>69</sup> İNELI-CİĞER, Meltem. 5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022 – EU Immigration and Asylum Law and Policy. **EU Immigration and Asylum Law and Policy**, [s. l.], Mar. 2022. Disponível em: <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022/>. Acesso em: 5 mar. 2023.

expressamente em seu artigo 3º<sup>70</sup>, advém da fase negocial da Diretiva, durante a qual diversas organizações e a pesquisadores manifestaram preocupação com a hipótese de os países utilizarem-na para escapar dos compromissos internacionais já assinados. À vista disso, o legislador europeu buscou que a proteção temporária fosse compatível com as obrigações anteriormente assumidas no direito dos refugiados. Os coletivos, então, primeiro se beneficiariam do dispositivo excepcional, para então, *a posteriori*, proceder à determinação de seu *status* de refugiado.<sup>71</sup>

Em segundo lugar estão indivíduos deslocados de terceiros países tutelados por outros instrumentos de proteção internacional. Visto que o objetivo da Diretiva não é se restringir às classificações da Convenção de 1951, seu texto permite cobrir casos de pessoas que, embora não tenham sua situação enquadrada nos moldes de Genebra, estejam impossibilitadas de retornar a seu país de origem devido a situações de perigo para suas vidas, liberdade ou pelo temor de sofrer tortura ou outros tratamentos degradantes.<sup>72</sup>

Dois casos particulares constituem o terceiro grupo, conforme Arenas: pessoas que tenham estado ou estejam em perigo de ver-se expostas a uma violação sistemática ou generalizada de direitos humanos e pessoas que fugiram de zonas de conflito armado ou violência permanente. Neste último, a vida, liberdade e/ou segurança do indivíduo pode não ter estado direta e particularmente em risco. Basta, pois, que ele se tenha visto obrigado a deixar o país em virtude do conflito.

Em quarto lugar, em publicação mais recente, surge a categoria de vítimas de regiões de violência endêmica que, em consequência da situação, tenham tido que escapar. Segundo İneli Ciğer,<sup>73</sup> não é necessário estar ocorrendo um conflito armado nos moldes clássicos no território de origem do migrante, ou seja, que se trate de uma guerra específica com data de início e razões nitidamente determinadas. Pelo contrário: também se consideram regiões onde a violência seja de tal forma presente no local que já se tornou característica enraizada de um sistema político disfuncional ou de autoridade em colapso no que a autora chama de “Estados

---

<sup>70</sup> “Artigo 3.o 1. A protecção temporária não prejudica o reconhecimento do estatuto de refugiado ao abrigo da Convenção de Genebra.”

CONSELHO EUROPEU. **Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001**. 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>. Acesso em: 26 ago. 2023.

<sup>71</sup> HIDALGO, Nuria Arenas. **El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria**. Huelva: Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, 2005.

<sup>72</sup> HIDALGO, Nuria Arenas. **El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria**. Huelva: Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, 2005.

<sup>73</sup> İNELI-CİĞER, Meltem. 5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022 – EU Immigration and Asylum Law and Policy. **EU Immigration and Asylum Law and Policy**, [s. l.], Mar. 2022. Disponível em: <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022/>. Acesso em: 5 mar. 2023.

falidos”<sup>74</sup> e que, em virtude disso, sejam capazes de gerar fluxos intensos de emigração. Pessoas vítimas desse tipo de circunstância, desde que inseridas em um contexto de afluxo maciço, podem também ser encaixadas no escopo de beneficiários da Diretiva de Proteção Temporária.

Por último, entra o grupo suplementar, isto é, pessoas que não se encaixem nas categorias anteriores, mas que provenham do mesmo local e tenham fugido pelas mesmas razões. Segundo Arenas,<sup>75</sup> a Diretiva abre margem para que esses coletivos também sejam beneficiados. Não obstante, o Estado-membro interessado em outorgar proteção temporária a tais grupos deve, em seu pedido, apresentar as razões de mérito e de procedimento à Comissão. Por isso, nesses casos, parece não ser estritamente necessária a existência de afluxo maciço, uma vez que ele seria um critério determinante, mas não o parâmetro exclusivo de decisão. A autora, no entanto, tece crítica a essa possibilidade apresentando dois cenários. Sendo os indivíduos oriundos do mesmo local pelas mesmas razões, grandes são as chances de que se tratem de potenciais refugiados segundo a Convenção de 1951. Assim sendo: caso haja afluxo maciço, aplicar-se-ia a Diretiva 2001/55/CE; caso não haja, visto que se tratam de potenciais refugiados, não haveria razão para mirar na Diretiva, uma vez que seria possível servir-se do sistema de proteção individual aplicável ao caso específico.

Outras condições de partida incluem os seguintes critérios: os indivíduos devem ser nacionais de outros países ou apátridas, não sendo aplicável a Diretiva para membros do bloco; e devem ter se visto compelidos a abandonar o país de origem ou ter sido dele evacuado. No que tange à intensidade do fluxo, deve haver um afluxo maciço de migrantes, termo cuja investigação se realizará em seguida, e, em relação às condições do país de origem, devem ser tais a ponto de não ser possível o retorno sem riscos à saúde, segurança ou dignidade do grupo.

Não se pode olvidar, evidentemente, dos casos clássicos do Direito Internacional em que a proteção é negada a um indivíduo. Na Diretiva de Proteção Temporária, eles se encontram elencados no artigo 28, quais sejam: aqueles que tenham cometido delitos de relevante importância para o Estado que o acolheu ou crimes tão graves que, além de suas consequências diretas, violam o interesse da comunidade internacional na totalidade.

Quanto aos indivíduos que chegaram ao bloco europeu em grupos designados como possíveis beneficiários da Diretiva de Proteção Temporária em caso de sua ativação, resta a questão acerca da obrigatoriedade dos países de lhes conceder entrada. Há, sobre isso,

---

<sup>74</sup> “Failed States”, no original.

<sup>75</sup> HIDALGO, Nuria Arenas. **El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria**. Huelva: Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, 2005.

divergência doutrinária entre as duas principais teóricas sobre a Diretiva: İneli Ciğer e Arenas. O trecho abaixo, de İneli Ciğer, sintetiza a o debate:

Além do mecanismo de ativação da Diretiva, também é necessário explorar como a Diretiva regulamenta a admissão de grupos designados como beneficiários de proteção temporária nos territórios dos Estados-membros da UE. A esse respeito, a Diretiva apenas observa que "os Estados-Membros devem aplicar a proteção temporária com o devido respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais e às suas obrigações relativas à não devolução". Para Arenas, essa disposição confirma a obrigação geral dos Estados-Membros de permitir a entrada de grupos designados elegíveis para proteção temporária ou, pelo menos, fornecer proteção temporária em situações de afluxo maciço. No entanto, é difícil concluir que a Diretiva obriga os Estados a garantir a admissão de todas as "pessoas deslocadas", conforme definido no Artigo 2, quando há uma situação de influxo em massa. É verdade que, durante a elaboração da Diretiva, o Parlamento Europeu propôs a inclusão dos seguintes requisitos: "Os Estados-Membros permitirão que as pessoas que gozam de proteção temporária tenham acesso ao seu território. Os Estados-membros não imporão novas medidas, como exigências de visto ou sanções aos transportadores, que possam impedir que os refugiados tenham acesso à proteção temporária. Quando essas medidas já estiverem em vigor, elas deverão ser temporariamente suspensas em toda a União Europeia nos casos em que possam restringir os direitos das pessoas abrangidas por esta Diretiva." No entanto, essa proposta acabou não sendo adotada pelo Conselho. A ausência de uma disposição explícita a esse respeito reforça ainda mais a conclusão de que a Diretiva não obriga claramente os Estados-membros a admitir todos os grupos designados elegíveis para proteção temporária em seus territórios em situações de afluxo maciço (tradução nossa).<sup>76</sup>

No contexto apresentado, o posicionamento de İneli-Ciğer transmite bastante robustez à medida que não apenas alaude à falta de referência direta à obrigação dos Estados de receber grupos classificados como potenciais beneficiários da Diretiva, mas também demonstra o efetivo rechaço do Conselho à proposição de que deveriam fazê-lo.

---

<sup>76</sup> No original: "In addition to the Directive's activation mechanism, it is also necessary to explore how the Directive regulates the admission of groups who are designated as temporary protection beneficiaries to the territories of the EU Member States. In this regard, the Directive only notes that 'Member States shall apply temporary protection with due respect for human rights and fundamental freedoms and their obligations regarding non-refoulement'. For Arenas, this provision confirms Member States' general obligation to allow the entry of designated groups eligible for temporary protection or, at least, provide temporary protection in mass influx situations. It is, nonetheless, difficult to conclude that the Directive obliges States to secure admission to all 'displaced persons', as defined under Article 2, when there is a mass influx situation. It is true that, during the Directive's drafting, the European Parliament proposed including the following requirements: "The Member States shall give persons enjoying temporary protection access to their territory. Member States shall not impose any new measures, such as visa requirements or carrier sanctions, which may prevent refugees from gaining access to temporary protection. Where such measures are already in place, they should be temporarily suspended throughout the European Union in cases where they would restrict the rights of those covered by this Directive." However, this proposal was eventually not adopted by the Council. The absence of an explicit provision in this respect further supports the conclusion that the Directive does not clearly oblige Member States to admit all designated groups eligible for temporary protection to their territories in mass influx situations"

İNELI-CİĞER, Meltem. Has the Temporary Protection Directive become obsolete? An examination of the Directive and its lack of implementation in view of the recent asylum crisis in Mediterranean. In: BAULOZ, Celine et al. (Eds.). **Seeking asylum in the European Union: Selected protection issues raised by the second phase of the common European asylum system**. The Netherlands: Brill, 2015, p. 225–247, p. 228.

No que diz respeito à classificação dos grupos como possíveis beneficiários, a proteção temporária pautada na Diretiva 2001/55/CE não pode ser servida por todo e qualquer coletivo. Ser parte de um afluxo maciço de migrantes é apenas um dos requisitos, ou seja, não constitui critério exclusivo.

Além disso, a Diretiva de Proteção Temporária tampouco abrange qualquer tipo de afluxo maciço. Apesar da amplitude das cinco categorias supracitadas, todas se enquadram no artigo 2º C de seu texto legal:

Artigo 2º, c)

«Pessoas deslocadas», cidadãos de países terceiros ou apátridas que tiveram de deixar o seu país ou região de origem, ou tenham sido evacuadas, nomeadamente em resposta a um apelo de organizações internacionais, e cujo regresso seguro e duradouro seja impossível devido à situação nesse país, e que possam eventualmente estar abrangidas pelo âmbito de aplicação do artigo 1ºA da Convenção de Genebra ou outros instrumentos internacionais ou nacionais de protecção internacional e, em especial:

- i) pessoas que tenham fugido de zonas de conflito armado e de violência endémica;
- ii) pessoas que tenham estado sujeitas a um risco grave ou tenham sido vítimas de violações sistemáticas ou generalizadas dos direitos humanos.<sup>77</sup>

Assim sendo, os afluxos maciços abarcados pela Diretiva são aqueles frutos de determinados perigos reconhecidos nesse artigo, dos quais também se analisa a magnitude, em consonância com o artigo 2º D.

Faz-se crucial, logo, destrinchar o conceito de afluxo maciço. Afinal, segundo Nuria Arenas, “o conceito-chave que marcará a diferença entre a ‘aplicabilidade do sistema regular de asilo’ e a ‘aplicabilidade do sistema de proteção temporária da Diretiva’ é a definição de ‘afluxo maciço’”.<sup>78</sup> Ineli Ciğer sintetiza a discussão elencando os seguintes indicadores para classificar uma situação como afluxo maciço: chegada em grande escala de pessoas que buscam refúgio, capacidade de recepção sobrecarregada dos Estados anfitriões e a incapacidade dos sistemas nacionais de asilo de absorver a chegada de pessoas que buscam refúgio.<sup>79</sup>

<sup>77</sup> CONSELHO EUROPEU. **Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001**. 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>. Acesso em: 26 ago. 2023.

<sup>78</sup> No original: “the key concept that will mark the difference between the ‘applicability of the regular asylum system’ and the ‘applicability of the system of temporary protection of the Directive’ is the definition of ‘mass influx’”

HIDALGO, Nuria Arena. The Concept of “Mass Influx of Displaced Persons” in the European Directive Establishing the Temporary Protection System. **European Journal of Migration and Law**, [s. l.], v. 7, n. 4, p. 435-450, 2006, p. 438. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/238425687\\_The\\_Concept\\_of\\_'Mass\\_Influx\\_of\\_Displaced\\_Persons'\\_in\\_the\\_European\\_Directive\\_Establishing\\_the\\_Temporary\\_Protection\\_System](https://www.researchgate.net/publication/238425687_The_Concept_of_'Mass_Influx_of_Displaced_Persons'_in_the_European_Directive_Establishing_the_Temporary_Protection_System). Acesso em: 19 ago. 2023.

<sup>79</sup> İNELI-CİĞER, Meltem. Why do states share the burden during refugee emergencies? **Suleyman Demirel Law Review**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 65-110, 2015. Disponível em: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/213508>. Acesso em: 4 jun. 2023.

O presente trabalho analisará os casos expostos supra de maneira aprofundada. Para tal, partir-se-á do artigo 2ºD da Diretiva:

Artigo 2º, d)

«Afluxo maciço», chegada à Comunidade de um número importante de pessoas deslocadas, provenientes de um país ou zona geográfica determinados, quer tenham chegado à Comunidade por sua espontânea vontade, quer tenham sido, por exemplo, assistidas por um programa de evacuação;<sup>80</sup>

Da definição acima, pode-se extrair duas conclusões diretas: deslocamentos espontâneos e controlados – tais quais programas de evacuação – são aceites e o fluxo deve ser oriundo do mesmo país ou zona geográfica – não sendo possível abarcar casos de fluxos cumulativos de diferentes regiões. Ademais, a leitura do artigo 2º A<sup>81</sup> permite definir que a *iminência* de afluxos maciços já justificaria a ativação do mecanismo tendo em vista a vindoura e altamente provável desestabilização no sistema de recepção e acolhimento.

É fundamental ressaltar, ademais, o texto do artigo 5º (4), que determina que a decisão do Conselho da União Europeia deve se basear na “análise da situação e da *dimensão* dos movimentos de pessoas deslocadas”.<sup>82</sup> O termo em destaque encontra-se como *scale* no texto em inglês, abrindo espaço, portanto, para interpretar que não apenas o número de chegados é relevante, mas também a escala em que ocorrem. Nesse sentido, estudo do ACNUR sobre o tema reforça a posição, afirmando que afluxo maciço corresponde a situações que envolvem a chegada de pessoas que necessitam de proteção internacional em um número e em uma velocidade tais que tornam impraticável a determinação individual de seus pedidos de asilo sob procedimentos nacionais levando em conta os recursos disponíveis.<sup>83</sup>

Concordando essa norma com o restante do texto legal, pode-se inferir que a Diretiva não é aplicável para situações de afluxo maciço que se prolongam através dos anos, mas sim às

<sup>80</sup> CONSELHO EUROPEU. **Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001**. 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>. Acesso em: 26 ago. 2023.

<sup>81</sup> “«Protecção temporária», um procedimento de carácter excepcional que assegure, *no caso ou perante a iminência* de um afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem, uma protecção temporária imediata a estas pessoas, sobretudo se o sistema de asilo também não puder responder a este afluxo sem provocar efeitos contrários ao seu correcto funcionamento, no interesse das pessoas em causa e no de outras pessoas que solicitem protecção.”.

CONSELHO EUROPEU. **Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001**. 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>. Acesso em: 26 ago. 2023.

<sup>82</sup> CONSELHO EUROPEU. **Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001**. 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>. Acesso em: 26 ago. 2023.

<sup>83</sup> EXECUTIVE COMMITTEE OF THE HIGH COMMISSIONER’S PROGRAMME. **Ensuring International Protection and Enhancing International Cooperation in Mass Influx Situations**: Advance Summary Findings of the Study Commissioned by UNHCR. [S. l.] UNHCR, 7 June 2004. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/ensuring-international-protection-and-enhancing-international-cooperation-mass-influx>. Acesso em: 13 jun. 2023.

que, devido a sua escala e dimensão, sejam capazes de desestabilizar o sistema de recepção, causando ineficácia nos procedimentos. A visão foi endossada em 2022 pelo Memorando Explicativo da proposta da Comissão para o reconhecimento de afluxo maciço de ucranianos e consequente ativação da Diretiva de Proteção Temporária. No comentário acerca do artigo 2º D, a Comissão firma o entendimento, afirmando que a chegada gradual de pessoas não justifica, por si só, a introdução da proteção temporária. Porém, não se descarta a possibilidade de que o fluxo se intensifique a ponto de incapacitar a adequada recepção pelo sistema normal de asilo e se torne, assim, um afluxo maciço.<sup>84</sup>

O termo “número importante”, todavia, é deixado sem definição. Apesar de, como já mencionado, poder ser considerada um ponto forte da Diretiva, é fato que a incerteza na quantidade constitui grande obstáculo em sua ativação. Arenas defende, então, que deveria haver parâmetros mais claros para determinar o que “maciço” de fato quer dizer. A autora sugere, por exemplo, números absolutos de aplicações de asilo, aumentos relativos na quantidade de aplicações e a proporção de aplicações em relação à quantidade de habitantes, taxa de desemprego e Índice de Desenvolvimento Humano do Estado-membro.<sup>85</sup>

Por ser um conceito impreciso e versátil, a ideia de “número importante” deixa margem para que o Conselho da União Europeia, ao analisar a proposta da Comissão, decida sobre quantos migrantes ou qual intensidade do fluxo é necessária para aprová-la. Em virtude disso, pesquisadores se referem à situação como um “cheque em branco”<sup>86</sup> dado ao Conselho. Sua decisão, no entanto, apesar de (dever) ser discricionária, não é completamente arbitrária.

Em primeiro lugar, é importante destacar o fato de a Diretiva estabelecer que o conteúdo da proposta de aplicação da Diretiva deve conter com clareza “quem”, “quando” e “quantos” seriam os beneficiários na situação determinada. A Comissão, assim, tem de descrever o grupo de afetados, fornecer informações acerca de seu local de origem, pormenorizar por que não há

---

<sup>84</sup> EUROPEAN COMMISSION. Explanatory Memorandum on the Commission Proposal to establish the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, and having the effect of introducing temporary protection. **EUR-Lex**, Brussels, 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0091>. Acesso em: 22 jun. 2023.

<sup>85</sup> HIDALGO, Nuria Arenas. The eternal question: What does “mass influx” really mean? Reflections after the first activation of the Temporary Protection Directive 2001/55. **Asile**, Brussels, 4 Oct. 2022. Disponível em: <https://www.asileproject.eu/the-eternal-question-what-does-mass-influx-really-mean-reflections-after-the-first-activation-of-the-temporary-protection-directive-2001-55/>. Acesso em: 5 mar. 2023.

<sup>86</sup> HIDALGO, Nuria Arenas. **El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria**. Huelva: Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, 2005; HIDALGO, Nuria Arena. The Concept of “Mass Influx of Displaced Persons” in the European Directive Establishing the Temporary Protection System. **European Journal of Migration and Law**, [s. l.], v. 7, n. 4, p. 435-450, 2006. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/238425687\\_The\\_Concept\\_of\\_Mass\\_Influx\\_of\\_Displaced\\_Persons\\_in\\_the\\_European\\_Directive\\_Establishing\\_the\\_Temporary\\_Protection\\_System](https://www.researchgate.net/publication/238425687_The_Concept_of_Mass_Influx_of_Displaced_Persons_in_the_European_Directive_Establishing_the_Temporary_Protection_System). Acesso em: 19 ago. 2023.

proteção nacional, precisar o volume do fluxo atual ou iminente e determinar a data em que o mecanismo deve passar a ser aplicado. Trata-se de uma proposta robusta, não apenas de uma provocação, impedindo que o Conselho ignore os méritos trazidos.

Ademais, qualquer decisão do Conselho da União Europeia deve seguir os princípios gerais do Direito, ou seja, a proporcionalidade, não discriminação, entre outros. No caso da decisão que verse sobre a aprovação da proposta da Comissão para a ativação da Diretiva 2001/55/CE, os requisitos trazidos em seu artigo 5º (4).

Artigo 5º (4)

A decisão do Conselho baseia-se nos seguintes elementos:

- a) Análise da situação e da dimensão dos movimentos de pessoas deslocadas;
- b) Apreciação da oportunidade de desencadear a proteção temporária, tendo em consideração as possibilidades de auxílio de emergência e de ações no terreno ou a inadequação dessas medidas;
- c) Informações comunicadas pelos Estados-Membros, pela Comissão, pelo ACNUR e por outras organizações internacionais competentes.<sup>87</sup>

O Conselho, portanto, não toma sua decisão sozinho. Sua opinião é baseada – ou, ao menos, influenciada – pelo parecer de diversos órgãos importantes, visando a garantir a pluralidade de ideias na justificativa da deliberação. O fato de a opinião dos órgãos citados no Artigo 5º (4) da Diretiva ser vinculante ou não é objeto de discussão. Nuria Arenas, por exemplo, em 2005, afirmou que “o Conselho deve considerar as informações fornecidas por todos esses sujeitos. Essa obrigação não é uma questão de livre disposição, mas é legalmente obrigatória.”<sup>88</sup> No entanto, em artigo publicado no ano de 2022, a autora manifestou que “o dever de consultar o ACNUR, embora sua opinião não seja vinculativa, é especialmente importante em termos de controle da discricionariedade que as instituições podem exercer nesse contexto.”<sup>89</sup> Por um lado, a última citação refere-se apenas ao ACNUR, embora, ainda assim, entre em conflito direto com a anterior. É incerto, portanto, se as opiniões seriam vinculativas ou não.

<sup>87</sup> CONSELHO EUROPEU. **Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001**. 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>. Acesso em: 26 ago. 2023.

<sup>88</sup> HIDALGO, Nuria Arena. The Concept of “Mass Influx of Displaced Persons” in the European Directive Establishing the Temporary Protection System. **European Journal of Migration and Law**, [s. l.], v. 7, n. 4, p. 435-450, 2006, p. 448. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/238425687\\_The\\_Concept\\_of\\_'Mass\\_Influx\\_of\\_Displaced\\_Persons'\\_in\\_the\\_European\\_Directive\\_Establishing\\_the\\_Temporary\\_Protection\\_System](https://www.researchgate.net/publication/238425687_The_Concept_of_'Mass_Influx_of_Displaced_Persons'_in_the_European_Directive_Establishing_the_Temporary_Protection_System). Acesso em: 19 ago. 2023.

<sup>89</sup> HIDALGO, Nuria Arenas. The eternal question: What does “mass influx” really mean? Reflections after the first activation of the Temporary Protection Directive 2001/55. **Asile**, Brussels, 4 Oct. 2022, p. 5. Disponível em: <https://www.asileproject.eu/the-eternal-question-what-does-mass-influx-really-mean-reflections-after-the-first-activation-of-the-temporary-protection-directive-2001-55/>. Acesso em: 5 mar. 2023.



O dispositivo legal obriga o Conselho a demonstrar que considerou todas as posições fornecidas pelas organizações, ou seja, em caso de incompatibilidade de critérios, a decisão deve provar o porquê.

Em última instância, uma decisão do Conselho com falta de fundamentação pode ser levada à Corte de Justiça, haja vista que “Um dos principais avanços do Tratado de Amsterdã é o estabelecimento de uma causa de ação sobre proteção jurisdicional (artigos 220 a 245 do Tratado CE) em questões relacionadas à Justiça e Assuntos Internos” (tradução nossa).<sup>90</sup>

Finda-se, assim, a dissecação dos termos da Diretiva a fim de distinguir quem por ela pode ser beneficiado. Na próxima seção, far-se-á a análise de seus objetivos, mecanismo de ativação e aplicação.

### 3.3 Objetivos, Ativação e Aplicação da Diretiva

Dentro do SECA, a Diretiva de Proteção Temporária destaca-se das demais por seu caráter excepcional. Enquanto as demais Diretivas atuam de maneira complementar uma à outra, via de regra em situações usuais de asilo, na 2001/55/CE tem-se um aspecto à parte: o gerenciamento de situações específicas de afluxo maciço de grandes coletivos.

Seus objetivos principais são dois e, já em 2000, estavam presentes no preâmbulo da Proposta de Diretiva elaborada pela Comissão. Nela, estão presentes os dois itens trazidos, que refletem à risca os princípios apresentados na seção 3.1 deste capítulo, reforçando o desejo do legislador de não apenas promover a acolhida dos grupos, mas também partilhar os encargos entre os Estados-membros da União Europeia. Sendo assim, o duplo objetivo principal da Diretiva de Proteção Temporária é, em primeiro lugar, estabelecer um padrão mínimo de recepção e tratamento dos refugiados vindos em afluxos maciços e impedidos de retornar ao seu país de origem, bem como dividir as custas desse acolhimento através do mecanismo de *burden sharing*, com solidariedade entre os membros.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> No original: “one of the main advances of the Treaty of Amsterdam is the establishment of a cause of action on jurisdictional protection (Articles 220–245 EC Treaty) on questions relating to Justice and Home Affairs”. HIDALGO, Nuria Arena. The Concept of “Mass Influx of Displaced Persons” in the European Directive Establishing the Temporary Protection System. **European Journal of Migration and Law**, [s. l.], v. 7, n. 4, p. 435-450, 2006, p. 449. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/238425687\\_The\\_Concept\\_of\\_'Mass\\_Influx\\_of\\_Displaced\\_Persons'\\_in\\_the\\_European\\_Directive\\_Establishing\\_the\\_Temporary\\_Protection\\_System](https://www.researchgate.net/publication/238425687_The_Concept_of_'Mass_Influx_of_Displaced_Persons'_in_the_European_Directive_Establishing_the_Temporary_Protection_System). Acesso em: 19 ago. 2023.

<sup>91</sup> EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Propuesta de Directiva del Consejo relativa a unas normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a estas personas y asumir las consecuencias de dicha acogida. **Diario Oficial de las Comunidades Europeas**, C. 311 E/251, 31 out. 2000. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2000:311E:FULL&from=IT>.

Os objetivos específicos, por sua vez, são cinco: evitar o congestionamento dos sistemas de asilo nacional; conectar-se com a Convenção de Genebra de 1951, assegurando sua aplicação integral; garantir imediato acesso à proteção e aos direitos positivados na Diretiva; equilibrar os esforços feitos por cada um dos Estados-membros; e atingir a solidariedade entre os Estados-membros através da solidariedade financeira e do duplo-voluntariado em sua recepção – respectivamente presentes no parágrafo 2 do Preâmbulo da Proposta de Diretiva de Proteção Temporária e nos itens 10, 2, 15 e 20 do Preâmbulo do texto oficial da Diretiva.

Uma vez acolhidos e instalados no território de um dos países do bloco mediante a ativação da Diretiva de Proteção Temporária, os beneficiários passam a ter uma série de direitos, positivados no Capítulo III, que serão explorados em sequência. Essas obrigações devem ser cumpridas, como diz o nome do capítulo, pelos próprios Estados-membros, não obstante a participação de outras instituições com experiência na área a seu convite.

A garantia de direitos básicos aos protegidos pela Diretiva vem não apenas de seus objetivos, mas da necessidade de tratá-los com dignidade e respeito, tornando suas vidas confortáveis na nação temporária, dentro do possível.

O objetivo da Diretiva é tratar as pessoas com humanidade, permitindo-lhes receber a assistência necessária para se recuperarem do deslocamento sofrido e poderem se envolver, mesmo que apenas temporariamente, nas relações sociais, culturais e humanas no Estado de acolhimento, como fazem os refugiados [...]. Enquanto a legislação da UE não obriga o Estado-Membro de acolhimento a conceder aos cidadãos da UE o direito à assistência social durante os primeiros três meses de residência no Estado de acolhimento, a TPD inova ao conceder o apoio necessário em matéria de prestação assistencial no momento de chegada dos migrantes abrangidos pelo mecanismo de proteção temporária. Este último cria, assim, um tratamento mais favorável para os nacionais de países terceiros do que o oferecido aos nacionais da UE.<sup>92</sup>

Parte-se, então, para a análise dos direitos positivados no Capítulo III da Diretiva de Proteção Temporária.

O artigo 8º representa a celeridade intencionada pelo legislador diante de situações de afluxos maciços nas quais o sistema de acolhimento poderia ver-se comprometido: os vistos e autorizações de permanência. O dispositivo determina como primeira obrigação dos Estados-membros a acolhida dos migrantes, acompanhada da concessão de visto de residência válido durante todo o período de duração da proteção temporária. Não é estabelecido, no entanto, um

---

Acesso em: 26 ago. 2023.

<sup>92</sup> MOTTE-BAUMVOL, Julia; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; GUIMARÃES, Gabriel Braga. Ampliando a proteção social aos migrantes à luz da diretiva de proteção temporária da União Europeia: lições da invasão da Ucrânia. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Brasília, v. 19, n. 2, p. 344-361, 2022, p. 354. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/172254>. Acesso em: 5 mar. 2023.

momento determinado para a entrega do documento, ficando a recomendação de que o façam da maneira mais rápida possível.<sup>93</sup> Para proporcionar mais agilidade ao procedimento, o item 3 pauta que “os Estados-Membros concederão às pessoas a admitir no seu território para efeitos de protecção temporária todas as facilidades para a obtenção dos vistos exigidos”,<sup>94</sup> o que inclui também os vistos de trânsito para aqueles que estiverem em deslocamento entre países. Para mais, “as formalidades devem ser reduzidas ao mínimo devido à urgência da situação”<sup>95</sup> e os vistos devem ser gratuitos ou terem custo mínimo.

Em seguida, no artigo 9º, a Diretiva estabelece a obrigatoriedade dos Estados-membros de disponibilizarem aos beneficiários um documento contendo as informações mais relevantes acerca da protecção temporária. O escrito deve ser redigido em idioma compreensível pelos migrantes.

Para controle interno e prevenção de fraudes, os países têm a obrigação, segundo o artigo 10º, de registrar os dados pessoais dos indivíduos protegidos em seu território: nome, nacionalidade, data e local de nascimento, estado civil e vínculo familiar. A armazenagem de tais informações pode também se mostrar útil para o migrante, uma vez que facilita a reunião de famílias – que, muitas vezes, precisam separar-se ao longo do processo de migração –, em especial no que diz respeito à união de menores acompanhados a seus genitores.<sup>96</sup>

Um dos pontos mais polêmicos da Diretiva 2001/55/CE é a falta de liberdade de circulação implicada pelo artigo 11º. Para compreendê-la, cabe realizar sua leitura na íntegra:

Um Estado-Membro deve readmitir no seu território uma pessoa que beneficie de protecção temporária, quando a referida pessoa permaneça ou procure entrar sem autorização no território de outro Estado-Membro durante o período abrangido pela Decisão do Conselho a que se refere o artigo 5º. Os Estados-Membros podem decidir pela não aplicabilidade do presente artigo, com base num acordo bilateral.<sup>97</sup>

No caso concreto, caso um beneficiário que já esteja fixado em um país decida permanecer ou entrar sem autorização no território de outro Estado-membro, o país por ele

---

<sup>93</sup> COMISSIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Propuesta de Directiva del Consejo or la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional. **Comisión de las Comunidades Europeas**, Bruselas, 2001. Disponível em: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5d7fc746a.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2023.

<sup>94</sup> CONSELHO EUROPEU. **Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001**. 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>. Acesso em: 26 ago. 2023.

<sup>95</sup> *Ibidem*.

<sup>96</sup> HIDALGO, Nuria Arenas. **El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria**. Huelva: Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, 2005.

<sup>97</sup> CONSELHO EUROPEU. **Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001**. 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>. Acesso em: 26 ago. 2023.

responsável fica obrigado a recebê-lo novamente, à exceção de quando houver acordo bilateral. Dessa forma, o beneficiário é, na prática, impedido de circular entre o bloco, o que gerou críticas do Conselho da União Europeia e do Alto Comissariado. Enquanto o primeiro manifestou-se no sentido de que “a liberdade de circulação dessas pessoas no território do país anfitrião não deve ser desnecessariamente restringida” (tradução nossa),<sup>98</sup> o ACNUR foi mais incisivo e expressamente recomendou, em 2000, a inserção na Diretiva de regulamentações mais claras no que diz respeito à circulação dentro e fora das fronteiras do Estado-membro no qual o indivíduo se fixou.<sup>99</sup>

Há, no entanto, opiniões divergentes, segundo as quais o sacrifício da liberdade de movimentação dos beneficiários se dá em prol da cooperação interestatal. Nesse sentido:

De acordo com o art. 11, um mecanismo de "retorno" - semelhante ao que se aplica à cooperação de Dublin - também está previsto para a proteção temporária, permitindo o retorno de uma pessoa que esteja usufruindo da proteção temporária ao Estado Membro que a concedeu. Esse mecanismo sacrifica a liberdade de movimento dos beneficiários da proteção temporária para garantir a cooperação interestadual, com base na capacidade de recepção, conforme declarado "em números ou em termos gerais" por cada Estado-membro após a ativação do mecanismo de compartilhamento de encargos no art. 5º (art. 25 da TPD). (tradução nossa)<sup>100</sup>

Seguindo o preceito de proporcionar vida digna aos beneficiários, o artigo 12º trata sobre seus direitos laborais. Considerando os impactos mentais do processo migratório e o fato de que a aplicação da Diretiva de Proteção Temporária pode-se estender por até três anos, é crucial que os indivíduos acolhidos tenham acesso ao mercado de trabalho não apenas para sua própria subsistência, mas também para amenizar os efeitos psicológicos decorrentes da situação em que se encontram. Mais além disso, não se pode olvidar do estímulo à economia diante da ampliação

---

<sup>98</sup> No original: “the freedom of movement of such persons within the territory of the host country should not be unnecessarily restricted”

CONSELHO EUROPEU: COMITÉ DE MINISTROS. Recommendation R(2000)9 on Temporary Protection (and Explanatory Memorandum). **Refworld**, [s. l.], 2 May 2000. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b14.html>. Acesso em: 23 jun. 2023.

<sup>99</sup> ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. **Comentario del ACNUR sobre el Borrador de Directiva de la Unión Europea sobre Protección Temporal en caso de afluencia masiva**. ACNUR, Madrid, 2000.

<sup>100</sup> No original: “According to art. 11, a “take back” mechanism – similar to that applying to Dublin cooperation – is also foreseen for temporary protection, allowing the return of a person enjoying temporary protection to the Member State that granted it. This mechanism sacrifices the freedom of movement of the beneficiaries of temporary protection to ensure inter-state cooperation, on the basis of the reception capacity, as declared “in figures or in general terms” by individual Member States upon the activation of the burden-sharing mechanism in art. 5 (art. 25 TPD)”.

VITIELLO, Daniela. The Nansen Passport and the EU Temporary Protection Directive: Reflections on Solidarity, Mobility Rights and the Future of Asylum in Europe. **European Papers**, [s. l.], v. 7, n. 1, p. 15-30, 2022, p. 21. Disponível em: <https://www.europeanpapers.eu/it/europeanforum/nansen-passport-eu-temporary-protection-directive-solidarity-mobility-rights-future-asylum>. Acesso em: 27 jun. 2023.

de força de trabalho, fator já previsto<sup>101</sup> e identificado<sup>102</sup> com os ucranianos beneficiários da Diretiva a partir de 2022. Sendo assim, a Diretiva lhes assegura a possibilidade de exercer atividade assalariada ou independente, sob reserva da legislação aplicável ao exercício da profissão, bem como participar de atividades de estágio, formação profissional e ações educativas para adultos. Apesar dos efeitos positivos da incorporação de mão de obra, o texto legal estabelece o princípio de preferência comunitária, permitindo que os Estados-membros priorizem, por razões de política laboral, cidadãos do bloco, cidadãos de Estados vinculados pelo Acordo sobre o Espaço Econômico Europeu e residentes legais de países terceiros que recebam subsídio de desemprego. O que à primeira vista talvez soe discriminatório, na realidade possui embasamento, afinal, parece razoável priorizar cidadãos permanentes em detrimento de potenciais trabalhadores cujo tempo máximo de estadia chega a três anos. Muito embora a Diretiva de Proteção Temporária tenha como enfoque seus possíveis beneficiários, mostra-se em seus dispositivos uma preocupação com os próprios países acolhedores, nesse caso refletida na atenção a obrigações jurídicas legítimas já anteriormente assumidas pelos Estados-membros.

Entre outras prerrogativas básicas garantidas pela Diretiva, está o direito ao que Arenas denomina “nível de vida adequado”,<sup>103</sup> divididos no artigo 13º em forma de três unidades: moradia, amparo social e assistência médica. Primeiramente, o Estado deve providenciar alojamento adequado aos beneficiários ou, em caso de impossibilidade de fazê-lo, deve dar-lhes os meios necessários à sua obtenção. Em termos financeiros, os migrantes dispõem do direito de receber auxílio social e alimentação quando não forem capazes de prover por si. Concluindo a tríade do artigo supramencionado, a assistência médica deve ser provida, no mínimo, em casos de urgência e para o tratamento básico de doenças, além de cobrir

---

<sup>101</sup> Recente estudo da OCDE enfatizou fatores que contribuirão para uma mais fácil inserção no mercado de trabalho europeu, como por exemplo seu alto nível educacional e consequente facilidade em aprender os idiomas locais, experiência prévia ou contatos pessoais em países do bloco. Enfatiza-se também o papel dos procedimentos simplificados da Diretiva, que permitem que os indivíduos recebam sua documentação mais rapidamente e, dessa forma, possam assinar contratos de trabalho. THE ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. The potential contribution of Ukrainian refugees to the labour force in European host countries. **OECD**, Paris, 27 July 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/the-potential-contribution-of-ukrainian-refugees-to-the-labour-force-in-european-host-countries-e88a6a55/>. Acesso em: 23 jun. 2023.

<sup>102</sup> “The labour market inclusion of Ukrainian refugees has been faster compared to other refugee groups. In a few European OECD countries, the share of working-age Ukrainian refugees in employment is already over 40% (including the Netherlands, Lithuania, Estonia, and the United Kingdom). The rate may be similar elsewhere, notably in Poland and the Czech Republic, if short-term jobs and informal employment are also considered. In other countries, the share is lower but increasing.”

THE ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. What we know about the skills and early labour market outcomes of refugees from Ukraine. **OECD**, Paris, 6 Jan. 2023. Disponível em: <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/what-we-know-about-the-skills-and-early-labour-market-outcomes-of-refugees-from-ukraine-c7e694aa/>. Acesso em: 23 jun. 2023.

<sup>103</sup> HIDALGO, Nuria Arenas. **El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria**. Huelva: Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, 2005.

necessidades específicas de menores acompanhados ou vítimas de torturas, violações e violências graves.

A educação, seguramente, não pode faltar quando o propósito é fornecer vida digna aos migrantes. Nesse aspecto, aos menores de dezoito anos beneficiados pela Diretiva é assegurado o mesmo tratamento dado aos nacionais no acesso ao sistema educacional local, sendo-lhes admissível frequentar escolas e instituições de ensino. Silencia o artigo 14º, porém, sobre a questão linguística – visto que, geralmente, o idioma nativo dos menores não corresponde ao nacional –, ficando facultado ao Estados-membros elaborar normas internas nesse sentido. Os maiores de idade não gozam do mesmo privilégio: a eles, ingressar no sistema geral de educação não passa de uma possibilidade, isto é, não é obrigatório que o país de acolhida lhes ofereça tal oportunidade.

Presente no artigo 15º, tem-se também o reagrupamento familiar, destinado a reunir famílias separadas por força das situações que causaram o afluxo maciço. Como família, consideram-se parceiros e filhos, bem como outros parentes próximos que vivessem juntos e fossem dependentes do reagrupante. O reagrupamento pode ser intracomunitário – ou seja, quando os membros estão separados e acolhidos em diferentes países do bloco – ou extracomunitário – no caso de apenas o reagrupante estar alocado sob a égide da proteção temporária. No primeiro caso, a reunião é feita no local de preferência dos migrantes, se possível, enquanto no segundo, os membros da família devem ser trazidos ao Estado-membro onde se encontra o reagrupante. Sem embargo, o direito à reunificação familiar não é absoluto. Em face de uma negativa do Estado-membro a um pedido de reunificação, o requerente pode apelar no sistema de justiça do país de acolhida.<sup>104</sup>

Nessa transferência, é esperado que os Estados-membros ajam conforme o sistema de *dual voluntarism*<sup>105</sup>, em que a alocação de beneficiários é sujeita a uma oferta voluntária do país acolhedor e ao consentimento do indivíduo transferido.<sup>106</sup> Esclarece-se:

[...] o princípio do "duplo voluntarismo", de acordo com o qual a realocação física dos beneficiários depende de dois fatores determinantes: por um lado, a capacidade do Estado-membro de receber um determinado número de pessoas, conforme declarado no momento em que um afluxo maciço é declarado e posteriormente atualizado

<sup>104</sup> İNELI-CIĞER, Meltem. Has the Temporary Protection Directive become obsolete? An examination of the Directive and its lack of implementation in view of the recent asylum crisis in Mediterranean. In: BAULOZ, Celine et al. (Eds.). **Seeking asylum in the European Union: Selected protection issues raised by the second phase of the common European asylum system**. The Netherlands: Brill, 2015, p. 225–247, p. 229-230.

<sup>105</sup> Em alguns trabalhos também denominado “*double voluntarism*” ou “*dual volunteerism*”.

<sup>106</sup> KŮŤŮK, Esin. Temporary Protection Directive: Testing New Frontiers? **European Journal of Migration and Law**, [s. l.], v. 25, p. 1-30, 2023. Disponível em: [https://brill.com/view/journals/emil/25/1/article-p1\\_1.xml?language=en](https://brill.com/view/journals/emil/25/1/article-p1_1.xml?language=en). Acesso em: 8 abr. 2023.

durante o período de proteção temporária (art. 25 (1) da TPD); por outro lado, o consentimento de indivíduos que ainda não estão em um Estado-membro para serem recebidos em seu território (art. 25 (2) da TPD) e daqueles que já estão desfrutando de proteção temporária. 25 (1) da TPD); por outro lado, o consentimento das pessoas que ainda não estão em um Estado-membro para serem recebidas em seu território (art. 25 (2) da TPD) e das pessoas que já estão recebendo proteção temporária em um Estado-membro para serem transferidas de um Estado-membro para outro (art. 26 da TPD). (tradução nossa)<sup>107</sup>

A oferta voluntária, contudo, pode apresentar impasses na prática. Segundo Kerber,<sup>108</sup> um Estado-membro é livre para declarar não possuir capacidade de receber nenhum beneficiário de proteção temporária, o que, com efeito, significa dizer que há a possibilidade de que países não participem equitativamente da divisão de responsabilidades. Um dos remédios trazidos pela Diretiva é a disposição de que o Conselho da União Europeia, ao identificar que um Estado se encontra sobrecarregado com beneficiários, pode tomar providências e oferecer-lhe auxílio. Nessa perspectiva, elucida Ineli Ciğer:

Nos casos em que a capacidade declarada de um Estado for excedida devido ao número de pessoas que chegaram ao seu território, o Conselho poderá tomar as medidas adequadas e fornecer apoio adicional aos Estados-membros que forem mais afetados do que outros. A esse respeito, o Conselho é livre para introduzir qualquer medida relativa ao compartilhamento de encargos. A eficiência e o sucesso do mecanismo de compartilhamento de encargos estabelecido pela Diretiva dependerão, portanto, em grande parte, das medidas que o Conselho adotar e de quão bem essas medidas forem executadas pelos Estados-membros. Se o Conselho adotar as medidas necessárias para garantir uma divisão equitativa dos encargos, o mecanismo de divisão de encargos da Diretiva poderá oferecer um sistema mais equitativo e eficiente do que o sistema de Dublin baseado nos Regulamentos de Dublin, no Regulamento Eurodac e em sua reformulação de 2013. (tradução nossa)<sup>109</sup>

<sup>107</sup> No original: “[...] the principle of “dual voluntarism”, according to which the physical relocation of beneficiaries depends on two determinants: on the one hand, the capacity of the Member State to receive a certain number of people, as stated at the time a mass influx is declared and subsequently updated during the temporary protection period (art. 25 (1) TPD); on the other, the consent of individuals, who are not yet in a Member State, to be received into its territory (art. 25 (2) TPD), and of those already enjoying temporary protection in a Member State, to be transferred from one Member State to another (art. 26 TPD)”.

VITIELLO, Daniela. The Nansen Passport and the EU Temporary Protection Directive: Reflections on Solidarity, Mobility Rights and the Future of Asylum in Europe. **European Papers**, [s. l.], v. 7, n. 1, p. 15-30, 2022, p. 21. Disponível em: <https://www.europeanpapers.eu/it/europeanforum/nansen-passport-eu-temporary-protection-directive-solidarity-mobility-rights-future-asylum>. Acesso em: 27 jun. 2023.

<sup>108</sup> KERBER, Karoline. Temporary Protection in the European Union: A Chronology. **Georgetown Immigration Law Journal**, Washington, DC, v. 14, n. 35, p. 35, 1999.

<sup>109</sup> No original: “In cases when the declared capacity of a State is exceeded because of the number of persons who have arrived on its territory, the Council may take appropriate action and provide additional support to those Member States that are affected more than others. The Council is in his respect free to introduce any measure with regard to burden sharing. The efficiency and success of the burden sharing mechanism established under the Directive will therefore greatly depend on the measures that the Council adopts and how well these measures are executed by Member States. If the Council adopts measures necessary to ensure equitable burden sharing, the burden sharing mechanism of the Directive may offer a more equitable and efficient system than the Dublin system based on the Dublin Regulations, the Eurodac Regulation and its 2013 Recast”.

İNELI-CİĞER, Meltem. Has the Temporary Protection Directive become obsolete? An examination of the Directive and its lack of implementation in view of the recent asylum crisis in Mediterranean. In: BAULOZ, Celine et al. (Eds.). **Seeking asylum in the European Union: Selected protection issues raised by the second phase**

Fica relevante, então, a dimensão do poder do Conselho no que toca à tomada de ação para obter uma justa divisão de encargos. Se bem-feito, no contexto da Diretiva 2001/55/CE, o *burden sharing* configura-se, inclusive, como mais eficiente que o do Sistema Dublin.

O último direito básico da Diretiva é trazido no artigo 16º, o qual traceja a proteção a menores desacompanhados beneficiários de proteção temporária, delimitando o acesso à moradia e ao cuidado necessário segundo a faixa etária.

Em conclusão, a Diretiva de Proteção Temporária é pautada firme e igualmente nos princípios de acolher dignamente os refugiados vindos em afluxo maciço e de compartilhamento de encargos. Ademais, ao analisar-se os direitos positivados no âmbito dos artigos 8º a 16º, é possível verificar uma mudança no mecanismo de proteção temporária atual em relação aos modelos pretéritos: enquanto outrora havia a intenção de, ao final do processo, repatriar o migrante para viver no país de acolhida em definitivo, hodiernamente objetiva-se enviá-lo de volta ao país de origem em segurança.<sup>110</sup>

Na próxima seção, realizar-se-á o detalhamento do processo necessário à ativação da Diretiva 2001/55/CE, indispensável para responder à pergunta central do presente trabalho.

### 3.3.1 O procedimento de ativação da Diretiva

Frente ao objetivo de compreender a primeira ativação da Diretiva de Proteção Temporária em 2022, é crucial dominar o procedimento exigido para que suas normas sejam postas em prática. Sendo assim, inicia-se analisando a proposta de ativação.

Cabe ressaltar, inicialmente, que não cabe aos migrantes, por si sós, requerer a ativação da Diretiva 2001/55/CE. Embora sejam, sem dúvidas, os mais tocados pela situação de afluxo maciço, tais indivíduos não possuem autonomia institucional para tanto, ou seja, a lei não lhes dá legitimidade ativa para requisitarem a ativação da Diretiva. Nesse sentido, a ativação da Diretiva é executável única e exclusivamente mediante uma proposta da Comissão Europeia,<sup>111</sup> podendo ela ser *ex officio* – isto é, originária da própria Comissão como resultado da apreciação e convicção de seus membros – ou partir da sugestão de um Estado-membro. Neste último caso,

---

**of the common European asylum system.** The Netherlands: Brill, 2015, p. 225–247, p. 230-231.

<sup>110</sup> HIDALGO, Nuria Arenas. **El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria.** Huelva: Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, 2005.

<sup>111</sup> BEIRENS, Hanne *et al.* **Study on the Temporary Protection Directive: Final Report.** Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive_en). Acesso em: 31 maio 2023.



os encarregados nacionais devem enviar o requerimento à Comissão, a qual, embora tenha o dever de examiná-lo, não é obrigada a acatá-lo, sendo sua obrigação apenas responder-lhe e, em caso de negativa, justificar os motivos. Dessa forma, a Comissão Europeia possui o monopólio da propositura da ativação do mecanismo.<sup>112</sup>

No momento em que decide elaborar a proposta de ativação da Diretiva, o órgão deve respeitar as exigências do artigo 5º (2), que são: descrever dos grupos específicos de pessoas a quem a proteção temporária beneficiará em caso de aprovação, apontar uma data para sua produção de efeitos e estimar, aproximadamente, a dimensão da movimentação de pessoas deslocadas.

Uma vez confeccionada, a proposta da Comissão é enviada ao Conselho da União Europeia para reconhecimento e estudo. A partir de então, dá-se o pontapé inicial a um longo processo de análise, o qual pode, ou não, culminar na ativação da Diretiva.<sup>113</sup> Nesse contexto, o artigo 5º (4) deixa clara a necessidade de não apenas considerar as informações enviadas pela Comissão e pelos Estados-membros, mas também de consultar o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados e demais organizações internacionais competentes. A vinculatividade da opinião do ACNUR é objeto de discussão na academia, como previamente explorado na nota de rodapé de número 44; todavia, mesmo ao demonstrar posição negativa, Arenas reconhece que “o dever de consultar o ACNUR [...] é especialmente importante em termos de controle da discricionariedade que as instituições podem exercer nesse contexto”.<sup>114</sup>

Passado o período de exame, realiza-se votação no Conselho. A Diretiva é ativada mediante voto positivo de maioria qualificada no Conselho da União Europeia, que profere decisão favorável à proposta da Comissão. Cabe ressaltar que o Parlamento também deve ser notificado.

Interessante é comparar os itens (2) e (3) do artigo 5º da Diretiva 2001/55/CE, os quais estabelecem os conteúdos mínimos que devem estar presentes, respectivamente, na proposta da

---

<sup>112</sup> BEIRENS, Hanne *et al.* **Study on the Temporary Protection Directive**: Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive_en). Acesso em: 31 maio 2023.

<sup>113</sup> BEIRENS, Hanne *et al.* **Study on the Temporary Protection Directive**: Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive_en). Acesso em: 31 maio 2023.

<sup>114</sup> No original: “the duty to consult the UNHCR (...) is especially important in terms of controlling the discretion that institutions can exercise in this context”. HIDALGO, Nuria Arenas. The eternal question: What does “mass influx” really mean? Reflections after the first activation of the Temporary Protection Directive 2001/55. **Asile**, Brussels, 4 Oct. 2022, p. 5. Disponível em: <https://www.asileproject.eu/the-eternal-question-what-does-mass-influx-really-mean-reflections-after-the-first-activation-of-the-temporary-protection-directive-2001-55/>. Acesso em: 5 mar. 2023.

Comissão e na decisão do Conselho. Ao traçar esse paralelo, pode-se inferir que, embora a Comissão determine quais serão os grupos beneficiados pela proteção temporária, é apenas o Conselho, em sua decisão, que tem o poder consolidar o conceito definitivamente. Enuncia İneli Ciğer:

Embora a Comissão Europeia seja o único órgão da UE que pode apresentar uma proposta desse tipo e tenha o direito de propor grupos específicos que receberão proteção temporária, o Conselho tem a autoridade exclusiva para determinar quem são esses grupos. **Isso significa que o Conselho também tem a capacidade de limitar a categoria de pessoas que receberão proteção temporária, excluindo um grupo específico com base, por exemplo, no local de origem ou na origem étnica.** O Conselho também pode limitar essas categorias estabelecendo datas específicas até as quais os beneficiários da proteção temporária devem ter deixado seu país de origem ou chegado ao território da UE. De acordo com o Artigo 7 da Diretiva, os Estados-Membros podem conceder proteção temporária a grupos adicionais de pessoas deslocadas, desde que sejam deslocadas pelos mesmos motivos e sejam do mesmo país ou região de origem que as pessoas originalmente designadas.<sup>115</sup> (tradução nossa) (grifo nosso)

É possível notar, portanto, que o Conselho possui autonomia para não apenas firmar os parâmetros definidos pela proposta da Comissão, mas também para acirrá-la ou avultá-la a partir de uma análise casuística.

Seguindo no procedimento, quando da ativação da Diretiva a partir do voto qualificado no Conselho, os Estados-membros devem indicar sua capacidade de recepção de beneficiários. Isso implica, todavia, certa discricionariedade. Se, por um lado, supõe-se que seus líderes agirão com o espírito comunitário esperado, por outro, abre-se margem para que países que não desejem receber uma grande quantidade de migrantes possam enviar as mais diversas justificativas para não o fazer. Nesse contexto, a ativação da Diretiva não implica automaticamente obrigações de solidariedade, sendo os Estados envolvidos livres para decidir acerca do seu nível de contribuição.<sup>116</sup>

<sup>115</sup> No original: “While the European Commission is the only EU organ that can submit such a proposal, and has the right to propose specific groups that will receive temporary protection, the Council has the exclusive authority to determine who these groups are. This means the Council also has the ability to limit the category of persons who will receive temporary protection by excluding a specific group based on, for example, place of origin or ethnic origin. The Council can also limit these categories by setting specific dates by which temporary protection beneficiaries should have left their country of origin or arrived to the EU territory. According to Article 7 of the Directive, Member States can grant temporary protection to additional groups of displaced persons provided that they are displaced for the same reasons and are from the same country or region of origin as those originally designated”

İNELI-CIĞER, Meltem. Has the Temporary Protection Directive become obsolete? An examination of the Directive and its lack of implementation in view of the recent asylum crisis in Mediterranean. *In: BAULOZ, Celine et al. (Eds.). Seeking asylum in the European Union: Selected protection issues raised by the second phase of the common European asylum system.* The Netherlands: Brill, 2015, p. 225–247, p. 227.

<sup>116</sup> KÜÇÜK, Esin. Temporary Protection Directive: Testing New Frontiers? *European Journal of Migration and Law*, [s. l.], v. 25, p. 1-30, 2023. Disponível em: [https://brill.com/view/journals/emil/25/1/article-p1\\_1.xml?language=en](https://brill.com/view/journals/emil/25/1/article-p1_1.xml?language=en). Acesso em: 8 abr. 2023.

Havendo os Estados-membros enviado suas informações acerca da capacidade de acolhimento, esses dados passam a compor a decisão do Conselho segundo o artigo 5º (3). Em virtude do constante dinamismo das situações geradas por afluxos maciços, é nítido que a capacidade de acolhimento fica suscetível a variações para mais ou para menos ao longo do período de aplicação da Diretiva. Nesse sentido, pauta o artigo 25º (1) que “após a adoção dessa decisão, os Estados-Membros poderão indicar uma capacidade de acolhimento suplementar, dela notificando o Conselho e a Comissão”,<sup>117</sup> sendo o ACNUR também informado destas indicações o mais brevemente possível.

Determinadas essas medidas, entra em cena o mecanismo de recebimento de fundos constante no artigo 24º. Visando a promover a solidariedade segundo o princípio de *burden sharing*, cabe ao *Asylum Migration and Integration Fund* (AMIF) conceder verbas para auxiliar os Estados-membros a arcar com os ônus financeiros da recepção do grande fluxo de migrantes.<sup>118</sup>

Em uma lógica de início-meio-fim, assim dá-se o processo de ativação da Diretiva de Proteção Temporária. Haja vista a análise já feita das garantias a que ela dá direito (meio), cabe explorar seu término.

Segundo o artigo 6º, há duas possibilidades de pôr termo à proteção temporária estabelecida na Diretiva. A primeira delas dá-se mediante votação, a qualquer tempo, com maioria qualificada no Conselho a partir de proposta da Comissão, em procedimento muito similar ao de sua ativação. No caso desse caminho, o Conselho apenas poderá tomar tal decisão havendo verificado a segurança e durabilidade do retorno dos beneficiários ao seu país de origem, sempre levando em consideração os direitos fundamentais e o princípio de *non-refoulement*. Uma vez tomada a decisão, o Parlamento Europeu deve ser comunicado imediatamente.

A segunda possibilidade de término dos efeitos da Diretiva de Proteção Temporária é o atingimento do período máximo de três anos de duração.<sup>119</sup> Como reflexo de tal norma, é preciso considerar a perspectiva de que se chegue a este prazo e a situação no país de origem

---

<sup>117</sup> CONSELHO EUROPEU. **Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001**. 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>. Acesso em: 26 ago. 2023.

<sup>118</sup> BEIRENS, Hanne *et al.* **Study on the Temporary Protection Directive**: Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive_en). Acesso em: 31 maio 2023.

<sup>119</sup> CONSELHO EUROPEU. **Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001**. 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>. Acesso em: 26 ago. 2023.

siga impedindo um retorno seguro. Nessas situações, cessa de toda forma a função da proteção temporária, abrindo, entretanto, a possibilidade de recorrer a outros meios de direito.

Mesmo no contexto de proteção temporária, segundo o artigo 17º da Diretiva 2001/55/CE, os migrantes têm direito de apresentar um pedido de asilo em qualquer altura,<sup>120</sup> seguindo o preceito do artigo 3º (1) de que a Diretiva não deve prejudicar o reconhecimento do *status* de refugiado segundo a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951. Não há, no entanto, a necessidade de que as aplicações de asilo sejam processadas imediatamente, podendo inclusive ser suspensas, desde que terminem de ser examinadas até o fim do período de validade da Diretiva no caso específico.<sup>121</sup>

Dessa forma, os beneficiários da Diretiva 2001/55/CE não se veem desprotegidos após o fim de sua aplicação. Segundo Nuria Arenas, a proteção temporária constitui uma peça da engrenagem do direito dos refugiados<sup>122</sup>. Diante da existência de mais componentes nesse sistema, é evidente que, a partir do momento em que se põe termo aos efeitos da proteção temporária, parte-se para a utilização de outros dispositivos, evitando, assim, o total desamparo dos migrantes.

Diante das informações acerca de como ativar e pôr termo à Diretiva de Proteção Temporária, cabe questionar-se que motivos levaram à crença, até 2022, de que ela estava fadada à obsolescência<sup>123</sup> devido à falta de aplicação. É o que se fará na próxima seção.

---

<sup>120</sup> A possibilidade de aplicar para asilo a qualquer altura foi motivo de debates desde o círculo de discussão para a elaboração da Proposta de Diretiva de Proteção Temporária de 2000. Chegou-se, após embates, a esta conclusão, aprovada pelos países e apoiada pelo ACNUR. BEIRENS, Hanne *et al.* **Study on the Temporary Protection Directive: Final Report**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive_en). Acesso em: 31 maio 2023.

<sup>121</sup> BEIRENS, Hanne *et al.* **Study on the Temporary Protection Directive: Final Report**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive_en). Acesso em: 31 maio 2023.

<sup>122</sup> HIDALGO, Nuria Arenas. **El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria**. Huelva: Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, 2005.

<sup>123</sup> HIDALGO, Nuria Arenas. **El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria**. Huelva: Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, 2005.; ÎNELI-CIĞER, Meltem. Has the Temporary Protection Directive become obsolete? An examination of the Directive and its lack of implementation in view of the recent asylum crisis in Mediterranean. *In*: BAULOZ, Celine *et al.* (Eds.). **Seeking asylum in the European Union: Selected protection issues raised by the second phase of the common European asylum system**. The Netherlands: Brill, 2015, p. 225–247; KIRCHOF, Adriana; SANTOS, Adriana. A Crise de Refugiados e o Colapso do Sistema Europeu de Asilo. **Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica**, São Paulo, v. 4, n. 4, p. 90-101, 2018. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/DIGE/article/view/40612>. Acesso em: 20 ago. 2023.; NICOLOSI, Salvatore. The Unexpected Resurrection of the Temporary Protection Directive following Russia's invasion of Ukraine. **Renforce Blog: Utrecht Centre for Regulation and Enforcement in Europe**, [s. l.], 2023. Disponível em: <http://blog.renforce.eu/index.php/en/2022/04/11/the-unexpected-resurrection-of-the-temporary-protection-directive-following-russias-invasion-of-ukraine/>. Acesso em: 5 mar. 2023.

### 3.3.2 Impasses: problemas no texto legal em conflito com a realidade

Apesar de disponível desde 2001, a Diretiva de Proteção Temporária europeia nunca havia sido ativada até o ano de 2022, ficando por 21 anos intocada. Durante esse período, diversos trabalhos questionaram acerca de sua possível obsolescência,<sup>124</sup> levantando hipóteses na tentativa de compreender os porquês de tal inatividade, em especial considerando a recusa da Comissão Europeia diante dos requerimentos de Estados-membros para a sua ativação.<sup>125</sup> Portanto, cabe elencar quais são os impasses que o texto legal da Diretiva impõe à sua ativação, bem como os acontecimentos no mundo dos fatos que contribuíram para tal inércia.

Com esse objetivo, analisar-se-á nesta seção os três impasses: a transposição para as legislações nacionais, os obstáculos dentro do próprio texto legal da Diretiva e o conflito entre suas normas e a soberania estatal.

O primeiro impasse surge nas transposições. Segundo o estudado anteriormente neste capítulo, após a publicação da Diretiva de Proteção Temporária, foi necessária sua transposição para as legislações nacionais dos Estados-membros. À exceção da Dinamarca, cuja ressalva consta no parágrafo 26 do preâmbulo, todos os países da União Europeia realizaram o procedimento, embora não integralmente, em geral. O Estudo sobre a Diretiva de Proteção Temporária publicado em 2016 pela Comissão Europeia relata os principais obstáculos enfrentados nesse processo, a começar pelo fato de que apenas cinco nações (a saber, Chipre, Alemanha, Hungria, Polônia e o Reino Unido) a transpuseram de maneira integral e sem

---

<sup>124</sup> HIDALGO, Nuria Arenas. **El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria**. Huelva: Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, 2005.; ĪNELI-CIĢĒR, Meltem. Has the Temporary Protection Directive become obsolete? An examination of the Directive and its lack of implementation in view of the recent asylum crisis in Mediterranean. In: BAULOZ, Celine *et al.* (Eds.). **Seeking asylum in the European Union: Selected protection issues raised by the second phase of the common European asylum system**. The Netherlands: Brill, 2015, p. 225–247; KIRCHOF, Adriana; SANTOS, Adriana. A Crise de Refugiados e o Colapso do Sistema Europeu de Asilo. **Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica**, São Paulo, v. 4, n. 4, p. 90-101, 2018. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/DIGE/article/view/40612>. Acesso em: 20 ago. 2023.; NICOLOSI, Salvatore. The Unexpected Resurrection of the Temporary Protection Directive following Russia's invasion of Ukraine. **Renforce Blog: Utrecht Centre for Regulation and Enforcement in Europe**, [s. l.], 2023. Disponível em: <http://blog.renforce.eu/index.php/en/2022/04/11/the-unexpected-resurrection-of-the-temporary-protection-directive-following-russias-invasion-of-ukraine/>. Acesso em: 5 mar. 2023.

<sup>125</sup> ĪNELI-CIĢĒR, Meltem. 5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022 – EU Immigration and Asylum Law and Policy. **EU Immigration and Asylum Law and Policy**, [s. l.], Mar. 2022. Disponível em: <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022/>. Acesso em: 5 mar. 2023.; NASCIMBENE, Bruno; DI PASCALE, Alessia. The “Arab Spring” and the Extraordinary Influx of People who Arrived in Italy from North Africa. **European Journal of Migration and Law**, [s. l.], v. 13, n. 4, p. 341-360, 2011. Disponível em: [https://brill.com/view/journals/emil/13/4/article-p341\\_1.xml?ebody=abstract%2Fexcerpt](https://brill.com/view/journals/emil/13/4/article-p341_1.xml?ebody=abstract%2Fexcerpt). Acesso em: 15 jul. 2023.; UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. **ECLI:EU:C:2017:631**. Applicants: Slovak Republic; Hungary. Defendant: Council of the European Union. Rapporteur: A. Prechal. Luxembourg, 6 Sept. 2017. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=194081&doclang=PT>. Acesso em: 20 ago. 2023.

edições. Os demais, por sua vez, encontraram dificuldades internas em relação a determinados artigos.<sup>126</sup>

No que tange ao procedimento de ativação da Diretiva, quatro países suprimiram a previsão legal do artigo 5º de que toca ao Conselho da União Europeia dar os pontapés iniciais e finais à proteção temporária, delegando a tribunais *ad hoc* a competência de fazê-lo. Cinco países tampouco replicaram a norma do artigo 9º, a qual indica a obrigação de conceder aos beneficiários documento explicativo de sua situação em idioma por eles compreensível, enquanto sete não explicitaram a necessidade de garantir a dignidade humana nos retornos do artigo 21º. A polêmica do artigo 26º também não passou em branco nas discussões internas nos Estados-membros, culminando no fato de onze países não exigirem consentimento do migrante em caso de transferências intrabloco, e de nove não garantirem a concessão de proteção temporária no novo país de destino. Por fim, o artigo 28º, o qual originalmente trata das duas hipóteses legais de exclusão da proteção temporária, teve seu rol de possibilidades expandido por oito países.

Nota-se, portanto, uma atribulação em homogeneizar o tratamento concedido aos beneficiários da Diretiva 2001/55/CE. Se um de seus objetivos era precisamente estabelecer um *padrão mínimo* de recepção e tratamento dos refugiados vindos em afluxos maciços e que estão impedidos de retornar ao seu país de origem, as diferenças nas transposições escancaram a dificuldade em assegurar aos migrantes uma acolhida pariforme em todos os Estados-membros.

Além dos impasses de transposição, o próprio texto legal da Diretiva de Proteção Temporária impõe empecilhos<sup>127</sup>, os quais podem bem ser a origem de sua inércia até o ano de 2022.

O primeiro deles, e mais nítido, já foi alvo de análise no presente trabalho: a ausência de clareza na definição do termo “afluxo maciço”. O artigo 2º foi propositalmente redigido dessa forma pelo legislador com o pressuposto de tornar a Diretiva um instrumento flexível, capaz de lidar com diversos contextos de afluxos maciços. Dentre eles, seria possível considerar – ou, até mesmo, combinar – um repentino crescimento no número de aplicações para proteção

---

<sup>126</sup> BEIRENS, Hanne *et al.* **Study on the Temporary Protection Directive**: Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive_en). Acesso em: 31 maio 2023.

<sup>127</sup> BEIRENS, Hanne *et al.* **Study on the Temporary Protection Directive**: Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive_en). Acesso em: 31 maio 2023.

internacional devido a um fluxo repentino, um aumento gradual e diante de um programa de evacuação.<sup>128</sup>

São numerosos os pontos controversos da definição de “afluxo maciço” provida pela Diretiva, a começar pelo termo “número importante”. Malgrado a intencionalidade de não estabelecer quantidades absolutas, Arenas já defendeu posicionamento em sentido contrário, firmando que a adoção de critérios quantitativos específicos poderia ser benéfica,<sup>129</sup> o que assume especial relevância ao considerar-se que o principal motivo para a não ativação da Diretiva até o ano de 2014 foi o fato de os números, sejam eles quais forem, não haviam sido atingidos. Nesse sentido:

O fenômeno do “afluxo maciço” pode ser definido a partir de uma perspectiva puramente demográfica, sociológica ou até mesmo histórica, concentrando-se especialmente no *tamanho/volume do movimento* de pessoas deslocadas e sua chegada ao território da UE. Com relação ao TPD, isso pode levar, e levou, a um debate sobre quais números absolutos ou relativos devem ser alcançados para que esse movimento seja qualificado como um caso de “afluxo maciço”. Nesse sentido, pode-se concluir que o principal motivo para a não ativação do TPD entre 2001 e 2014 é que “os números não foram alcançados”; que um afluxo da magnitude desencadeada pela crise de Kosovo ou um afluxo do tamanho experimentado por países vizinhos de zonas de conflito (por exemplo, um milhão de refugiados sírios no Líbano) não foi observado na UE (tradução nossa).<sup>130</sup>

A interpretação mais corrente para a ausência de números exatos costuma ser de que o afluxo deve ser numeroso o suficiente para sufocar os sistemas nacionais, trazendo efeitos adversos, de forma que seu bom funcionamento seja comprometido, impedindo um eficiente

<sup>128</sup> BEIRENS, Hanne *et al.* **Study on the Temporary Protection Directive**: Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive_en). Acesso em: 31 maio 2023.

<sup>129</sup> HIDALGO, Nuria Arenas. The eternal question: What does “mass influx” really mean? Reflections after the first activation of the Temporary Protection Directive 2001/55. **Asile**, Brussels, 4 Oct. 2022. Disponível em: <https://www.asileproject.eu/the-eternal-question-what-does-mass-influx-really-mean-reflections-after-the-first-activation-of-the-temporary-protection-directive-2001-55/>. Acesso em: 5 mar. 2023.

<sup>130</sup> No original: “The phenomenon of ‘mass influx’ could be defined from a purely demographic, sociological or even historic perspective, focusing in particular on the *size/volume of the movement* of displaced persons and their arrival on EU territory. With regard to the TPD, this can, and has led, to a debate as to what absolute or relative numbers should be attained, in order for this movement to qualify as a case of ‘mass influx’. Within this vain, it could be concluded that the primary reason for the non-activation of the TPD between 2001-2014 is that “the numbers have not been reached”; that an influx of the magnitude that was triggered by the Kosovo crisis, or an influx of the size experienced by neighbouring countries of conflict zones (e.g. one million Syrian refugees in Lebanon) was not been observed in the EU” BEIRENS, Hanne *et al.* **Study on the Temporary Protection Directive**: Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, p. 16 Disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive_en). Acesso em: 31 maio 2023.

atendimento dos interesses dos migrantes e comprometendo a aplicabilidade geral do procedimento.

Surge, pois, o questionamento sobre como medir o nível de efeitos adversos que não aguentariam ser suportados pelos sistemas de asilo nacionais. Ora, se cada país possui uma realidade, um tamanho e uma quantidade diferente de recursos, não seria incoerente inferir que suas capacidades de recepção também diverjam. Nesse sentido, a Comissão Europeia esclarece que a referência é, de fato, à conjuntura particular de cada Estado-membro<sup>131</sup>, o que conversa diretamente com outras disposições da Diretiva que dependem de autodeclaração de capacidade por parte dos países. A combinação desses mecanismos de autodeclaração, no entanto, torna a interpretação da norma sujeita a um alto grau de arbitrariedade, constituindo um fator relevante na não ativação da proteção temporária até 2022.

Ainda dentro dos impasses do texto legal, o procedimento de ativação da Diretiva também é motivo de críticas, em especial pelo fato de exigir maioria qualificada na votação do Conselho da União Europeia para aprovar a proposta da Comissão. A começar pela falta de clareza de diversos termos, o que gera arbitrariedade nas decisões e, conseqüentemente, permite que países apresentem as mais variadas justificativas para negar voto positivo à proposta da Comissão, consumando a dificuldade em obter-se maioria qualificada no Conselho. Em seguida, alega-se que, em virtude da força do princípio de *burden sharing* na Diretiva, países com probabilidade mais baixa de serem afetados pelo afluxo maciço não possuem interesse em ativá-la, uma vez que se veriam obrigados a repartir encargos com situações que em princípio não lhes concerniriam. Por fim, outra razão que justifica a dificuldade de se obter maioria qualificada no Conselho é a crença entre os países de que a ativação da Diretiva de Proteção Temporária poderia funcionar como um fator atrativo (*pull factor*) de ainda mais migrantes, diante dos benefícios oferecidos por seu regime. İneli Ciğer investigou o fenômeno e, em 2015 – anteriormente à ativação da Diretiva em 2022, portanto –, publicou a seguinte convicção:

O requisito de votação por maioria qualificada e a crença de muitos Estados de que a ativação da Diretiva criaria um fator de atração para os migrantes que buscam entrar na UE, sem dúvida, explica o fato de a Diretiva nunca ter sido implementada em seus 13 anos de existência. Entretanto, a ativação da Diretiva pode não influenciar substancialmente o número de pessoas que buscam refúgio em um determinado Estado Membro ou na UE como um todo. Além disso, o Conselho é mais do que capaz de tomar providências para limitar esses possíveis efeitos colaterais caso a Diretiva seja ativada. [...] A segunda razão para a falta de ativação da Diretiva é a dificuldade

---

<sup>131</sup> BEIRENS, Hanne *et al.* **Study on the Temporary Protection Directive**: Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive_en). Acesso em: 31 maio 2023.



de garantir uma maioria qualificada de votos no Conselho [...]. Não é fácil obter uma decisão por maioria qualificada quando uma situação afeta seriamente apenas um número limitado de Estados-membros. [...] Alguns Estados-membros, especialmente aqueles que seriam menos afetados por uma situação de afluxo maciço, geralmente não desejam ativar a Diretiva, pois não querem compartilhar o ônus que a ativação da Diretiva de Proteção Temporária traria consigo (tradução nossa).<sup>132</sup>

Embora o requisito de maioria qualificada seja duro, ele pode, sob outro ponto de vista, ser considerado necessário para garantir a concretização dos desejos dos Estados-membros, em especial levando em consideração a extensão do compartilhamento de encargos pautada nos artigos da Diretiva.

Último empecilho do texto legal, o mecanismo de *dual voluntarism* tampouco escapou de críticas. Como previamente visto, a Diretiva de Proteção Temporária é pautada vigorosamente no princípio da solidariedade entre os membros, sendo este, inclusive, o título de seu Capítulo VI. Desse princípio é que advém uma das maiores inovações da Diretiva no contexto da primeira e segunda gerações do SECA: a introdução do *dual voluntarism*. Até então, não havia previsão de *burden sharing*, fazendo com que a forma voluntária do mecanismo de solidariedade fosse vista como um “corpo estranho”<sup>133</sup> dentro do contexto da legislação migratória europeia. Em entrevista com oficial da Comissão Europeia em 2015, o fato de a Diretiva 2001/55/CE ser a única a trazer essa natureza voluntária foi apontado como uma fraqueza de seu texto.<sup>134</sup>

O terceiro impasse na aplicação da Diretiva diz respeito à soberania estatal. Uma vez ativada a Diretiva mediante maioria qualificada no Conselho, os Estados-membros ficam

---

<sup>132</sup> No original: “The qualified majority voting requirement and the belief of many States that the Directive’s activation would create a pull factor for migrants seeking to enter the EU undoubtedly explains the fact that the Directive has never been implemented in its 13 years of existence. However, the Directive’s activation might not in fact substantially influence the number of persons seeking refuge in a particular Member State or in the EU as a whole. Moreover, the Council is more than capable of making arrangements to limit such possible side-effects were the Directive to be activated. (...) The second reason for the lack of activation of the Directive is the difficulty in securing a qualified majority vote in the Council. (...) A qualified majority decision is not easy to achieve when a situation seriously affects only a limited number of Member States. (...) Some Member States, especially those that would be less likely affected by a mass influx situation, do not generally wish to activate the Directive as they do not want to share the burden that activation of the Temporary Protection Directive would bring with it.”

İNELI-CİĞER, Meltem. Has the Temporary Protection Directive become obsolete? An examination of the Directive and its lack of implementation in view of the recent asylum crisis in Mediterranean. In: BAULOZ, Celine *et al.* (Eds.). **Seeking asylum in the European Union: Selected protection issues raised by the second phase of the common European asylum system**. The Netherlands: Brill, 2015, p. 225–247, p. 235.

<sup>133</sup> BEIRENS, Hanne *et al.* **Study on the Temporary Protection Directive: Final Report**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016, p. 23. Disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive_en). Acesso em: 31 maio 2023.

<sup>134</sup> BEIRENS, Hanne *et al.* **Study on the Temporary Protection Directive: Final Report**. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive_en). Acesso em: 31 maio 2023.

obrigados a aplicá-la em seus territórios. No entanto, em respeito ao princípio da soberania e segundo o artigo 288 do Tratado de Funcionamento da União Europeia, há a liberdade de escolher a forma e os meios adequados para pô-la em prática em seu ordenamento jurídico nacional.<sup>135</sup> Nesse sentido, sem a determinação estatal, a norma fica incompleta em sua aplicação,<sup>136</sup> o que manifestamente abre espaço para arbitrariedade.

Contudo, tal poder de determinação por parte dos Estados-membros não é de todo negativo. Devido à multiplicidade de cenários que compõem tanto a chegada dos migrantes quando as condições de recepção de cada nação, deve haver flexibilidade ao conceber-se as ações precisas a serem tomadas em relação aos indivíduos. Antes mesmo da concepção da Diretiva 2001/55/CE, G. J. L. Coles, em estudo sobre os mecanismos de proteção temporária, já alertava sobre a necessidade de uma análise casuística na determinação do melhor caminho a tomar-se com afluxos maciços. Segundo ele, a variedade e complexidade das circunstâncias que envolvem deslocamentos em larga escala impedem que haja uma suposição geral apriorística sobre a melhor solução para cada situação, sendo mais adequada um exame do caso concreto, levando em consideração não uma situação ideal e irrealista, mas sim aquilo que é possível ser feito.<sup>137</sup>

Para que as melhores soluções possíveis em cada caso sejam analisadas e aplicadas, faz-se necessário, na medida do razoável, que os Estados-membros possuam certa soberania quanto à determinação da forma e meios de execução da Diretiva em seu contexto nacional. Apesar disso, a arbitrariedade aberta pela soberania produz insegurança, em especial por ir de encontro ao princípio de tratamento igualitário aos beneficiários em toda a extensão do território do bloco.

Em suma, a ausência de utilização da Diretiva de Proteção Temporária por 21 anos pode ser atribuída a diversos fatores, os quais percorrem desde o seu texto legal até os impasses com a realidade e com o preceito da soberania. A análise parte, pois, para o caso concreto de sua ativação no ano de 2022 com refugiados ucranianos.

---

<sup>135</sup> UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Funcionamento da União Europeia (Versão Consolidada)**. 1957. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>. Acesso em: 29 jun. 2023.

<sup>136</sup> HIDALGO, Nuria Arenas. **El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria**. Huelva: Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, 2005.

<sup>137</sup> COLES, G. J. L. Temporary Refuge and the Large Scale Influx of Refugees. **Australian Year Book of International Law Online**, v. 8, n. 1, p. 189-212, 1983.

## 4 A ATIVAÇÃO DA DIRETIVA DE PROTEÇÃO TEMPORÁRIA EM 2022 E SUAS MOTIVAÇÕES

A Diretiva de Proteção Temporária, aprovada em 2001, levou 21 anos para ser inaugurada, levantando questionamentos acerca de sua obsolescência e das razões pelas quais não havia sido ativada em crises migratórias em massa precedentes. Diante da sua primeira utilização no ano de 2022, inúmeros questionamentos surgiram acerca de quais foram os fatores diferenciadores que conduziram a essa tomada de ação.

O objetivo desse capítulo, portanto, será explorar e analisar a ativação da Diretiva 2001/55/CE em 2022 e quais foram as motivações para tal. De início, na seção 4.1, abordar-se-á como se deu esse processo após a invasão da Ucrânia, quais são seus beneficiários e as regras gerais que norteiam a aplicação da norma nesse contexto. Na seção 4.2 serão abordadas as justificativas que embasaram a ativação da Diretiva, residindo na 4.2.1 as contidas na Decisão de Execução 2022/382 – que reconheceu a existência de um afluxo maciço e determinou a ativação da Diretiva – e na 4.2.2 os demais fatores contribuintes. Em seguida, a seção 4.3 apresentará uma visão crítica acerca de sua não utilização em crises migratórias anteriores e respectivos fundamentos. Por fim, far-se-á uma análise crítica comparando os argumentos dados pelo Conselho da União Europeia para a ativação da Diretiva no caso da Ucrânia em 2022 e os alegados para justificar a sua não ativação nos anos anteriores.

### 4.1 A Ativação da Diretiva em 2022

Ao dia 24 de fevereiro de 2022, a Federação Russa invadiu o território ucraniano, pretendendo conclamá-lo como seu e incorporá-lo. As tropas russas marcharam em direção às terras da Ucrânia e deram início ao ataque armado, motivadas pelo desejo de voltar à grandiosidade da antiga União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e o não reconhecimento da Ucrânia como um Estado independente<sup>138</sup>, bem como pelo pretexto de o Estado ucraniano estar sendo controlado por nazistas<sup>139</sup> – muito embora tenha um presidente

<sup>138</sup> Vladimir Putin, presidente russo, declarou em 2008 que “a Ucrânia sequer era um país”. COGAN, Charles G. “You Have to Understand, George. Ukraine Is Not Even a Country”. **The Huffington Post**, 16 Mar. 2014. Analysis & Opinions. Disponível em: <https://www.belfercenter.org/publication/you-have-understand-george-ukraine-not-even-country>. Acesso em: 24 jul. 2023.

<sup>139</sup> BAKER, Sinéad. Why did Russia invade Ukraine? Experts break down Putin’s motivations and excuses for launching his war. **Insider**, [s. l.], 4 Jul. 2023. Military and Defense. Disponível em: <https://www.businessinsider.com/why-did-russia-invade-ukraine-putin-politics-motive-2023-6>. Acesso em: 24 jul. 2023.

judeu – e pela repulsa ao que Vladimir Putin denomina “expansão da OTAN<sup>140</sup> em direção ao oriente”<sup>141</sup>.

No mesmo dia, em caráter emergencial, o Conselho Europeu realizou reunião extraordinária objetivando definir seu posicionamento institucional acerca do ocorrido. As conclusões desse encontro foram lançadas pelo secretariado-geral em documento oficial cujo próprio título, “Conclusões do Conselho Europeu sobre a agressão militar não provocada e injustificada da Rússia contra a Ucrânia”, já demonstra o teor de seu conteúdo. Declarou-se, de início, que a agressão foi não provocada e injustificada, atestando a insignificância dos motivos alegados por Vladimir Putin. Ademais, atestou-se que a Rússia estaria violando os direitos humanos e a Carta da ONU, comprometendo, assim, a segurança e estabilidade na Europa e no mundo, além de responsabilizá-la inteiramente pela invasão. Devido a isso, a Rússia deveria prestar contas, as quais surgiram mediante sanções impostas pela União Europeia nos âmbitos econômicos, diplomáticos, de transporte, entre outros. O bloco também manifestou reiteradamente apoio à Ucrânia, além de ter desestimulado veementemente qualquer Estado a reconhecer a legitimidade da invasão e das duas entidades separatistas autoproclamadas.<sup>142</sup> Interessante é notar que significativa quantidade de termos, frases e argumentos apresentados nessas Conclusões foram reutilizados na Decisão de Execução posterior que determinou a ativação da Diretiva de Proteção Temporária.

Fato é que a invasão do território ucraniano levou a uma fuga em massa da população, em especial, de mulheres e crianças<sup>143</sup>. Estima-se que, nos quatro primeiros dias do ataque, mais de meio milhão de pessoas já haviam deixado o país.<sup>144</sup> A situação levou os ministros da justiça e do interior a manifestarem apoio geral à ativação da Diretiva de Proteção Temporária como maneira de satisfatoriamente responder à crise que se instaurava não apenas

<sup>140</sup> OTAN: Organização do Tratado do Atlântico Norte, com 31 membros, incluindo a quase totalidade dos países que cercam as fronteiras da Rússia com o restante da Europa.

<sup>141</sup> BAKER, Sinéad. Why did Russia invade Ukraine? Experts break down Putin’s motivations and excuses for launching his war. **Insider**, [s. l.], 4 Jul. 2023. Military and Defense. Disponível em: <https://www.businessinsider.com/why-did-russia-invade-ukraine-putin-politics-motive-2023-6>. Acesso em: 24 jul. 2023.

<sup>142</sup> CONSELHO EUROPEU. Conclusões do Conselho Europeu sobre a agressão militar não provocada e injustificada da Rússia contra a Ucrânia. **Conselho Europeu**, Bruxelas, 24 fev. 2022. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022/>. Acesso em: 1 jun. 2023.

<sup>143</sup> LUYTEN, Katrien. One year of temporary protection for people displaced from Ukraine. **European Parliamentary Research Service**, Brussels, 28 Feb. 2023. Disponível em: <https://epthinktank.eu/2023/02/28/one-year-of-temporary-protection-for-people-displaced-from-ukraine/#:~:text=Temporary%20protection%20waives%20the%20need>. Acesso em: 18 jun. 2023.

<sup>144</sup> BREZAR, Aleksandar. **More than 500,000 refugees have fled Ukraine in just four days - UN**. Euronews. Disponível em: <https://www.euronews.com/my-europe/2022/02/27/ukraine-war-european-nations-open-their-doors-as-nearly-120-000-ukrainian-refugees-flee>. Acesso em: 24 jul. 2023.

na Ucrânia, mas nos países fronteiriços como Polônia, Hungria, Romênia e Moldávia,<sup>145</sup> cujos sistemas de recepção já se encontravam tão sobrecarregados ao ponto de haverem-se formado filas de carros que levavam dias para terem sua entrada permitida.

Nesse cenário, coube à Comissão Europeia tomar ação: em 2 de março de 2022, o órgão elaborou proposta de ativação da Diretiva 2001/55/CE, embasada principalmente nos motivos acima expostos. O fluxo de migrantes, que seguia em ascensão numérica estrondosa, foi de especial relevância na argumentação. Na exposição de motivos da Proposta, sustenta-se:

A União Europeia, na sua fronteira externa, é diretamente afetada pela guerra, nomeadamente em consequência da crescente pressão migratória que resulta de muitos milhares de pessoas procurarem proteção nos seus Estados-membros. No início de março, tinham chegado à União Europeia, em poucos dias, mais de 650 000 pessoas deslocadas, via Polónia, Eslováquia, Hungria e Roménia. Prevê-se que estes números aumentem ainda mais.<sup>146</sup>

Seguindo o procedimento apresentado no capítulo precedente deste trabalho, a Proposta de Decisão foi entregue pela Comissão ao Conselho Europeu. Contrariamente àquilo que pesquisadores vinham afirmando há anos acerca da morosidade do processo de ativação da Diretiva e da dificuldade em se conseguir maioria qualificada (vide seção 3.2.2), o Conselho aprovou em condições que surpreenderam: após *dois dias* da apresentação da Proposta, o Conselho da União Europeia votou *unanimemente* pela ativação da Diretiva de Proteção Temporária em 4 de março de 2022, traçando um marco para a legislação migratória da União Europeia e na história do dispositivo legal, na forma da Decisão de Execução (UE) 2022/382.

Conforme o exposto no capítulo 3, a chave para ativar a Diretiva 2001/55/CE é a declaração da existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas, o que até então havia esbarrado nas dificuldades impostas pelo próprio texto da lei. Por ser um termo excessivamente aberto na lei e seus requisitos não terem sido definidos com precisão, o afluxo maciço depende de uma análise casuística para ser constatado, resultando em um processo imbuído de análises que, por vezes, vão além da mera tecnicidade de análise numérica de quantidade de pessoas e passam na tangente de preconceitos. Os números do caso ucraniano, porém, não deixaram dúvidas: os mais de 650 mil indivíduos que cruzaram as fronteiras do país entre o fim de fevereiro e o início de março impactaram fortemente o cenário geopolítico europeu, resultando

<sup>145</sup> LUYTEN, Katrien. **Temporary protection for people fleeing Ukraine**. Brussels: European Parliamentary Research Service, 2022. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729331/EPRS\\_BRI\(2022\)729331\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729331/EPRS_BRI(2022)729331_EN.pdf). Acesso em: 15 jul. 2023.

<sup>146</sup> COMISSÃO EUROPEIA. **Procedure 2022/0069/NLE**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/HIS/?uri=CELEX:32022D0382>. Acesso em: 24 jul. 2023.

na declaração, no artigo 1º da Decisão 2022/382, da existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia em consequência de um conflito armado oriundo da agressão não provocada e injustificada por parte da Federação Russa.<sup>147</sup>

O memorando explicativo da Decisão fez questão de evidenciar a repulsa pelo ataque, ressaltando que as medidas ali tomadas não constituíam a única maneira de retaliação, mas sim que faziam parte de um conjunto de ações – sanções e outras medidas restritivas – da União Europeia contra a Rússia.<sup>148</sup> Essa ideia também fica clara no parágrafo 4 do preâmbulo da Decisão, o qual reafirma o apoio do bloco à Ucrânia e seus cidadãos e salienta que “a presente decisão *faz parte* da resposta da União à pressão migratória resultante da invasão militar russa na Ucrânia”<sup>149</sup>

Convergindo com os princípios de Direito Internacional, estabeleceu-se no parágrafo 17 do preâmbulo da Decisão, também, que, em caso de conflito entre o sistema de proteção temporária nacional e o da Diretiva 2001/55/CE, aplicar-se-ia a norma mais favorável ao migrante.<sup>150</sup>

A Decisão de Execução 2022/382, em conformidade com as regras da Diretiva de Proteção Temporária, garantiu a proteção temporária por um ano – a qual já foi prolongada até março de 2024. Todos os Estados-membros, à exceção da Dinamarca, por não ser a ela vinculada, tomaram parte na adoção da Decisão,<sup>151</sup> a qual então requereu que os Estados aplicassem as medidas indicadas e implementassem a proteção temporária de imediato.<sup>152</sup>

---

<sup>147</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho**. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC). Acesso em: 31 maio 2023.

<sup>148</sup> CONSELHO EUROPEU: COMITÊ DE MINISTROS. Recommendation R(2000) 9 on Temporary Protection (and Explanatory Memorandum). **Refworld**, [s. l.], 2 May 2000. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b14.html>. Acesso em: 23 jun. 2023.

<sup>149</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho**. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC). Acesso em: 31 maio 2023.

<sup>150</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho**. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC). Acesso em: 31 maio 2023.

<sup>151</sup> EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES. **Information Sheet – Access to territory, international protection procedures and reception conditions for people fleeing the war in Ukraine in European countries**. Brussels: [s. n.], 2022. Disponível em: <https://ecre.org/information-sheet-access-to-territory-asylum-procedures-and-reception-conditions-for-ukrainian-nationals-in-european-countries/>. Acesso em: 18 jun. 2023.

<sup>152</sup> EUROPEAN COMMISSION. Explanatory Memorandum on the Commission Proposal to establish the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, and having the effect of introducing temporary protection. **EUR-Lex**, Brussels, 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0091>. Acesso em: 22 jun. 2023.

Em virtude da urgência da situação e do expressivo número de migrantes cruzando as fronteiras rumo ao bloco, o artigo 4º pautou a entrada em vigor da aplicação da Diretiva de Proteção Temporária no mesmo dia da publicação no Jornal Oficial da União Europeia, ocorrida no dia 4 de março de 2022. A força da unanimidade dos votos dos membros e o tempo recorde de análise e aprovação da implementação da Diretiva 2001/55/CE mostravam sua força e selaram o nítido desejo de agir em prol dos indivíduos fugidos da Ucrânia.

O impacto da Decisão foi notório nas vidas de milhões de pessoas e já pôde ser verificado no final do mesmo ano. Segundo pesquisa conduzida pelo Parlamento Europeu, até o fim de 2022, quase quatro milhões já haviam sido protegidos pela Diretiva, em especial na Alemanha, República Tcheca, Polônia, Estônia e Lituânia. Vide resultados publicados:

Até o final de dezembro de 2022, 3.826.620 pessoas deslocadas da Ucrânia estavam se beneficiando de proteção temporária na UE, sendo a Alemanha (967.715), a Polônia (961.340) e a República Tcheca (432.415) os principais países de acolhimento, de acordo com o Eurostat. Esses números podem diferir dos dados operacionais coletados por agências da UE, como a Agência de Asilo da União Europeia (EUAA), ou por agências internacionais, como o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR). Os Estados-membros que receberam o maior número de refugiados por mil habitantes foram a República Tcheca (41,1), a Estônia (28,8), a Polônia (25,5) e a Lituânia (23,3). Mais de 98% das pessoas que fugiram da guerra eram cidadãos ucranianos, a grande maioria do sexo feminino (65%); 14% dos refugiados do sexo masculino eram meninos de 0 a 14 anos. Essa diferença substancial nos números se deve ao fato de que a maioria dos homens com idade entre 18 e 60 anos está proibida de deixar o país. No entanto, os dados do Eurostat mostram um aumento na proporção de homens adultos desde o início da guerra (de 7% em março de 2022 para 26% em dezembro de 2022). Além disso, os homens de 18 a 64 anos representam 15% de todos os beneficiários de proteção temporária na UE (tradução nossa).<sup>153</sup>

Para compreender a fundo esses dados e a primeira ativação da Diretiva de Proteção Temporária na totalidade, é crucial debruçar-se sobre quem foram seus beneficiários no caso. Segundo seu texto, a Decisão que a aplicar deverá especificar quais são os grupos que podem

---

<sup>153</sup> No original: “By the end of December 2022, 3 826 620 displaced people from Ukraine were benefiting from temporary protection in the EU, with Germany (967 715), Poland (961 340) and Czechia (432 415) being the main host countries, according to Eurostat. These numbers may differ from the operational data collected by EU agencies, such as the European Union Asylum Agency (EUAA), or by international ones such as the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR). The Member States hosting the highest numbers per 1 000 inhabitants were Czechia (41.1), Estonia (28.8), Poland (25.5) and Lithuania (23.3). Over 98 % of the people fleeing the war were Ukrainian citizens, the vast majority of them female (65 %); 14 % of the male refugees were boys aged 0 to 14. This substantial difference in numbers is owing to the fact that most men aged 18 to 60 are banned from leaving the country. Eurostat data nonetheless show an increase in the share of adult men since the start of the war (from 7 % in March 2022 to 26 % in December 2022). Moreover, men aged 18 to 64 represent 15 % of all beneficiaries of temporary protection in the EU”

LUYTEN, Katrien. One year of temporary protection for people displaced from Ukraine. **European Parliamentary Research Service**, Brussels, 28 Feb. 2023. Disponível em: <https://epthinktank.eu/2023/02/28/one-year-of-temporary-protection-for-people-displaced-from-ukraine/#:~:text=Temporary%20protection%20waives%20the%20need>. Acesso em: 18 jun. 2023.

fazer uso da proteção temporária. Nesse sentido, o artigo 2º da Decisão 2022/382 elenca três grupos:

Artigo 2º: Pessoas a quem se aplica a proteção temporária

1. A presente decisão é aplicável às seguintes categorias de pessoas deslocadas da Ucrânia em ou a partir de 24 de fevereiro de 2022 na sequência da invasão militar pelas forças armadas russas que se iniciou nessa data:

- (a) Nacionais ucranianos residentes na Ucrânia antes de 24 de fevereiro de 2022;
- (b) Apátridas e nacionais de países terceiros que não a Ucrânia que beneficiavam de proteção internacional ou proteção nacional equivalente na Ucrânia antes de 24 de fevereiro de 2022; e
- (c) Membros da família das pessoas a que referem as alíneas a) e b).

Percebe-se, à primeira vista, uma proteção relativamente ampla: não apenas os nacionais ucranianos e os apátridas e nacionais de países terceiros beneficiários de proteção nacional ou internacional no país são contemplados, mas também seus familiares, em conformidade com a preocupação da Diretiva em manter os membros da família unidos. Em relação aos abarcados na alínea b), o parágrafo 12 do preâmbulo da Decisão é claro: são aqueles “que possam provar que residiam *legalmente* na Ucrânia antes de 24 de fevereiro de 2022” e “cujo regresso seguro e duradouro ao seu país ou região de origem seja impossível”<sup>154</sup>

No entanto, uma quarta categoria é excluída: apátridas e nacionais de países terceiros que viviam ilegalmente na Ucrânia antes do início da guerra, sem serem beneficiados por proteção internacional ou nacional equivalente. Em relação a esse ponto, cabe deter a análise, pois ele é um indicativo de que, embora a União Europeia em geral demonstre solidariedade diante da guerra na Ucrânia, nem todas as suas vítimas são vistas com os mesmos olhos.

O grupo de migrantes irregulares na Ucrânia abrange de 40 a 60 mil pessoas e sua maioria veio justamente de outros conflitos<sup>155</sup>. Sendo assim, esses indivíduos são duplamente vitimizados: primeiramente quando tiveram de fugir de suas casas rumo a um novo país no qual não receberam acolhimento, e, posteriormente, quando, novamente motivados por um conflito, são obrigados a escapar mais uma vez. Nesse segundo cenário, no entanto, não têm o direito de receber proteção temporária, embora o motivo de sua fuga tenha sido exatamente o mesmo do que o dos grupos abarcados no artigo 2º da Decisão de Execução: a invasão russa na Ucrânia.

<sup>154</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho**. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC). Acesso em: 31 maio 2023.

<sup>155</sup> POZNIAK, Oleksii *et al.* **Irregular Migrants in Ukraine: Analytical Summary**. Kyiv: International Organization for Migration, 2019. Disponível em: [https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd11861/files/documents/irregular\\_migrants\\_in\\_ukraine\\_eng.pdf](https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd11861/files/documents/irregular_migrants_in_ukraine_eng.pdf). Acesso em: 16 jul. 2023.



Sua alternativa nesse cenário é, então, recorrer ao procedimento tradicional de refúgio<sup>156</sup> – o qual já lhes foi falho no passado.

Segundo estudos, essa decisão vai de encontro ao artigo 3º da Convenção sobre o Estatuto dos Refugiados de 1951 – com a qual a Diretiva de Proteção Temporária tanto frisa concordar –, segundo o qual a proteção dos refugiados será concedida sem discriminação de raça, religião ou país de origem. Em segundo lugar, conflita com o princípio do *non-refoulement*, uma pedra angular do Direito Internacional das Pessoas Refugiadas, proibindo os Estados de devolver indivíduos a um país onde haja um risco real de serem submetidos à perseguição, tortura, tratamento desumano ou degradante ou qualquer outra violação dos direitos humanos.<sup>157</sup> Assim, reflete-se que, se o propósito da Diretiva é garantir um espaço de liberdade e segurança, a decisão de excluir o grupo de migrantes irregulares na Ucrânia vai de encontro à sua própria *ratio legis* e ao seu objetivo.<sup>158</sup>

Segundo İneli Ciğer, a escolha do Conselho de não incluir todos, sem distinção, os apátridas e nacionais de países terceiros impedidos de voltar com segurança a seus países de origem como possíveis beneficiários da Diretiva de Proteção Temporária é infeliz. Isso leva a autora a afirmar categoricamente que a decisão reflete a dupla medida (*double standards*) utilizada na avaliação da sua não implementação no passado.<sup>159</sup>

Embora a própria Decisão, no parágrafo 13 de seu preâmbulo, incentive que os Estados-membros estendam a proteção temporária a essa quarta categoria de indivíduos,<sup>160</sup> a maioria

<sup>156</sup> MOTTE-BAUMVOL, Julia; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; GUIMARÃES, Gabriel Braga. Ampliando a proteção social aos migrantes à luz da diretiva de proteção temporária da União Europeia: lições da invasão da Ucrânia. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Brasília, v. 19, n. 2, p. 344-361, 2022. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/172254>. Acesso em: 5 mar. 2023.

<sup>157</sup> MOTTE-BAUMVOL, Julia; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; GUIMARÃES, Gabriel Braga. Ampliando a proteção social aos migrantes à luz da diretiva de proteção temporária da União Europeia: lições da invasão da Ucrânia. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Brasília, v. 19, n. 2, p. 344-361, 2022. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/172254>. Acesso em: 5 mar. 2023.

<sup>158</sup> MOTTE-BAUMVOL, Julia; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; GUIMARÃES, Gabriel Braga. Ampliando a proteção social aos migrantes à luz da diretiva de proteção temporária da União Europeia: lições da invasão da Ucrânia. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Brasília, v. 19, n. 2, p. 344-361, 2022. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/172254>. Acesso em: 5 mar. 2023.

<sup>159</sup> İNELI-CIĞER, Meltem. Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards. **Asile**, Belgium, 6 Oct. 2022. Disponível em: <https://www.asileproject.eu/reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards/>. Acesso em: 24 mar. 2023.

<sup>160</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho**. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC). Acesso em: 31 maio 2023.

dos países não o fez,<sup>161</sup> <sup>162</sup> deixando-os à deriva, em busca de um procedimento de refúgio tradicional que já se lhes mostrou ineficaz no passado.

Nesse sentido, ressaltam Motte-Baumvol *et al* que:

O direito internacional dos direitos humanos e o direito da UE incorporam um conjunto robusto e bem conhecido de instrumentos jurídicos — dos quais os membros da UE são partes — que proíbem discriminação entre pessoas com base na nacionalidade. Nesse sentido, ao basear o acolhimento de residentes ucranianos apenas nas suas nacionalidades, criando uma discriminação entre cidadãos ucranianos e não nacionais e excluindo milhares de residentes ucranianos, a proteção temporária, concedida por meio da TPD e da Decisão do Conselho, não respeita a sua finalidade e é incompatível com as obrigações internacionais dos Estados-Membros em matéria de direitos humanos. [...] A flexibilidade dada aos Estados quanto à ampliação da proteção permite que eles reduzam ou aumentem — de acordo com suas conjunturas internas — as categorias de pessoas que acolhem em seu território ao longo do período de duração do influxo em massa. A falta de transparência e previsibilidade das práticas destes Estados-Membros reforça a insegurança jurídica e, conseqüentemente, limita a proteção garantida pela TPD.<sup>163</sup>

Em relação à análise dos possíveis beneficiários da Diretiva de Proteção Temporária segundo a Decisão 2022/382, portanto, é possível concluir por sua seletividade. Embora tenha se mostrado humana ao acolher os familiares dos nacionais ucranianos e os apátridas e nacionais de países terceiros beneficiários de proteção nacional ou internacional, a opção por deixar de fora aqueles que viviam na Ucrânia ilegalmente revitimiza essas pessoas e evidencia uma vez mais a dupla medida no padrão de tratamento a depender da origem geográfica de um indivíduo.

<sup>161</sup> NICOLOSI, Salvatore. The Unexpected Resurrection of the Temporary Protection Directive following Russia's invasion of Ukraine. **Renforce Blog: Utrecht Centre for Regulation and Enforcement in Europe**, [s. l.], 2023. Disponível em: <http://blog.renforce.eu/index.php/en/2022/04/11/the-unexpected-resurrection-of-the-temporary-protection-directive-following-russias-invasion-of-ukraine/>. Acesso em: 5 mar. 2023.

<sup>162</sup> “Nesse contexto, alguns Estados-Membros da UE vizinhos da Ucrânia decidiram conceder uma proteção mais ampla aos que fogem do conflito na Ucrânia, incluindo os que se encontram na Ucrânia ilegalmente. A Eslováquia, por exemplo, permite a entrada no seu território a todos os nacionais de países terceiros provenientes da Ucrânia, mesmo aqueles que não cumprem as condições de entrada em circunstâncias normais, incluindo os que não possuam qualquer documento de identificação<sup>42</sup>. A Romênia, por sua vez, permite que nacionais de países terceiros com passaporte atravessem o seu território e obtenham visto à chegada. Aqueles que não têm um passaporte válido podem solicitar refúgio nos pontos de fronteira da Romênia. Esses Estados-membros que optaram por uma maior flexibilidade quanto à situação na Ucrânia continuam a ser minoria. A Polônia, por exemplo, o membro da UE que acolheu o maior número de pessoas oriundas da Ucrânia, solicitou, desde o início dos debates sobre a implementação da Decisão pelo Conselho, que a proteção fosse alargada, apenas, aos cidadãos e refugiados ucranianos, e decidiu não admitir migrantes ilegais de países terceiros. Em uma interpretação mais restritiva também, a França e a Itália excluíram qualquer entrada de migrantes ilegais residentes na Ucrânia em seu território”

MOTTE-BAUMVOL, Julia; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; GUIMARÃES, Gabriel Braga. Ampliando a proteção social aos migrantes à luz da diretiva de proteção temporária da União Europeia: lições da invasão da Ucrânia. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Brasília, v. 19, n. 2, p. 344-361, 2022, p. 350. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/172254>. Acesso em: 5 mar. 2023.

<sup>163</sup> MOTTE-BAUMVOL, Julia; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; GUIMARÃES, Gabriel Braga. Ampliando a proteção social aos migrantes à luz da diretiva de proteção temporária da União Europeia: lições da invasão da Ucrânia. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Brasília, v. 19, n. 2, p. 344-361, 2022, p. 351, 356. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/172254>. Acesso em: 5 mar. 2023.

Seguindo com o estudo da aplicação da Diretiva 2001/55/CE em 2022, cabe, ainda, explorar a escolha pela não aplicação de seu artigo 11º, bem como o que ficou definido sobre o *burden sharing* (compartilhamento de encargos) e o financiamento das ações necessárias à concretização dos objetivos.

O artigo 11º da Diretiva de Proteção Temporária estabelece o dever de um Estado-membro de receber novamente em seu país um indivíduo beneficiário de proteção temporária que permanecer ou procurar entrar, sem autorização, no território de outro Estado-membro. O final de seu texto, todavia, explicita que pode haver um acordo por sua não aplicabilidade – exatamente o que ocorreu na Decisão do Conselho em 2022. Segundo İneli Ciğer, não conceder aos potenciais beneficiários a liberdade de escolher o Estado no qual gostariam de se registrar para receber a proteção temporária é a razão pela qual países geograficamente distantes do conflito, como a Alemanha, acolheram um número tão expressivo de beneficiários.<sup>164</sup>

Em relação ao *burden sharing*, cabe relembrar sua importância na Diretiva, visto que constitui um de seus objetivos compartilhar os fardos sociais e financeiros da recepção de migrantes entre os membros do bloco. A esse respeito, a Decisão 2022/382 definiu a Comissão Europeia como o órgão responsável por regulá-lo, além de trazer à tona as diversas plataformas criadas nos anos anteriores cujo objetivo era garantir a cooperação entre Estados, com especial destaque ao mecanismo de preparação e gerenciamento de crises migratórias na figura da *Migration Preparedness and Crisis Management Network*, de acordo com o artigo 27 da Diretiva de Proteção Temporária.<sup>165</sup> Apesar da grande preocupação com o compartilhamento de encargos, Nuria Arenas aponta que a Decisão de Execução absteve-se de determinar,

<sup>164</sup> "Quando o deslocamento da Ucrânia começou, a maioria das pessoas deslocadas fugiu para quatro Estados-Membros, a saber, Polônia (756 mil), Hungria (157 mil), Eslováquia (101 mil) e Romênia (63 mil), mas isso não impediu a ativação da Diretiva de Proteção Temporária (esses números eram de 5 de março). Embora o deslocamento tenha afetado inicialmente quatro Estados-Membros, isso não impediu a ativação da Diretiva de Proteção Temporária, pois a decisão de ativar a Diretiva foi unânime. No entanto, como resultado da decisão do Conselho de não implementar o artigo 11 da Diretiva de Proteção Temporária e de dar às pessoas elegíveis para proteção temporária a liberdade de escolher o Estado-Membro no qual desejam se registrar para proteção temporária, outros Estados-Membros agora também recebem um grande número de beneficiários de proteção temporária. Em 1º de outubro de 2022, o número de beneficiários de proteção temporária nos Estados-Membros que fazem fronteira com a Ucrânia é o seguinte: Hungria (30.000), Romênia (67.064), Eslováquia (95.179), Polônia (1.409.39), enquanto, de acordo com o ACNUR, a Alemanha abriga mais de 709.000, enquanto a Itália e a Espanha abrigam mais de 157 mil e 144 mil beneficiários de proteção temporária da Ucrânia." (tradução nossa) İNELI-CIĞER, Meltem. Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards. *Asile*, Belgium, 6 Oct. 2022, p. 4. Disponível em: <https://www.asileproject.eu/reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards/>. Acesso em: 24 mar. 2023.

<sup>165</sup> EUROPEAN COMMISSION. Explanatory Memorandum on the Commission Proposal to establish the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, and having the effect of introducing temporary protection. *EUR-Lex*, Brussels, 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0091>. Acesso em: 22 jun. 2023.

especificamente, qual país seria responsável por abrigar qual quantidade de pessoas, gerando insegurança jurídica.

As disputas sobre o compartilhamento de responsabilidades na crise de 2015-2016 deram lugar a um mecanismo de alocação simples, a livre escolha, que é uma das maiores surpresas da Decisão de Execução. O mecanismo se abstém de especificar qual país abriga quantas pessoas deslocadas e, assim, livra as autoridades nacionais de procedimentos complexos de realocação - tão criticados por alguns países -, mas esse método tem um preço em termos de incerteza [...], de modo que não se sabe o que acontecerá se a situação de guerra se agravar e o número de chegadas à União aumentar. [...]. Em 8 de março de 2022, a Comissão concluiu que, naquele momento, a capacidade de recepção era suficiente, uma vez que muitos dos recém-chegados estão se deslocando rapidamente para se juntar a suas famílias ou amigos. Polônia, Romênia, Hungria e Eslováquia informaram que havia capacidade disponível. De qualquer forma, está previsto que, se necessário, a Comissão, juntamente com a Agência de Asilo, coordenará a transferência de pessoas entre os Estados-membros da União, em uma clara alusão à realocação, à qual não se refere como tal. (tradução nossa)<sup>166</sup>

Segundo a autora, o modelo proposto na Decisão confia o funcionamento da repartição de encargos à voluntariedade de cada Estado ao informar, de boa-fé, sua capacidade de acolhida, o que se reflete no parágrafo (20) de seu preâmbulo, sendo necessária, para tanto, eficiente administração. Nesse sentido, propôs-se a necessidade de que a Comissão colaborasse diretamente com a Frontex (Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira), a EUAA (Agência da União Europeia para o Asilo) e a Europol (Agência da União Europeia para a Cooperação Policial) a fim de manter constante o monitoramento da situação nos países e fronteiras.<sup>167</sup> As agências não apenas possuem papel de gerenciamento, mas devem auxiliar os Estados-membros no que for necessário.<sup>168</sup>

---

<sup>166</sup> No original: “Las disputas sobre el reparto de la responsabilidad en la crisis de 2015-2016 han dado paso a un mecanismo de asignación simple, la libre elección, que es una de las mayores sorpresas de la Decisión de Ejecución. El dispositivo se abstiene de especificar qué país alberga a cuántas personas desplazadas y libera así a las autoridades nacionales de los complejos procedimientos de reubicación —tan denostados por algunos países—, pero este método tiene un precio en términos de incertidumbre (...), por lo que se desconoce qué ocurrirá si la situación bélica se recrudece y aumenta el número de llegadas a la Unión. (...) A 8 de marzo de 2022, la Comisión disponía que, en ese momento, la capacidad de acogida era suficiente, habida cuenta que muchas de las personas que llegaban se desplazan rápidamente para reunirse con sus familiares o amigos. Polonia, Rumanía, Hungría y Eslovaquia notificaron que disponían de capacidad. En todo caso, está previsto que, en caso necesario, la Comisión junto con la Agencia de Asilo, coordine el traslado de personas entre EMs dentro de la Unión, en una clara alusión a la reubicación a la que no denomina de esta forma”

HIDALGO, Nuria Arenas. La Primera Activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, Logroño, n. 4, dic. 2022, p. 27. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8783255.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2023.

<sup>167</sup> EUROPEAN COMMISSION. Explanatory Memorandum on the Commission Proposal to establish the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, and having the effect of introducing temporary protection. **EUR-Lex**, Brussels, 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0091>. Acesso em: 22 jun. 2023.

<sup>168</sup> EUROPEAN COMMISSION. Explanatory Memorandum on the Commission Proposal to establish the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Council Directive

Diretamente relacionada às responsabilidades compartilhadas está a preocupação com os gastos financeiros oriundos da aplicação da Diretiva de Proteção Temporária, constante no parágrafo (22) do preâmbulo da Decisão 2022/382. Traz o memorando explicativo que, devido à natureza recente e incerta das circunstâncias, não era possível determinar, por ora, seu impacto orçamentário. Foi determinado, contudo, que seus gastos seriam alocados junto ao orçamento dos instrumentos de financiamento em migração, asilo e gestão de fronteiras já existentes na União Europeia, embora não os restringisse apenas a esse fundo. Do contrário, mencionaram-se diversas possibilidades de alargamento do montante em caso de agravamento da situação.<sup>169</sup>

Em geral, a comunidade internacional viu com bons olhos a ativação da Diretiva. Em um cenário em que até os líderes com discurso mais anti-imigração – a exemplo da política italiana Giorgia Meloni – apoiaram a Ucrânia e seus cidadãos, tomar a decisão de proteger de maneira mais rápida e eficiente as vítimas indiretas do conflito foi tido como o passo certo a ser dado. De acordo com nota publicada pela EUAA, a proteção temporária evitou a pressão extrema sobre o processamento de casos de asilo<sup>170</sup>

Apesar de quase consensual, a opinião não é unânime, e Salvatore Nicolosi, por exemplo, reflete acerca do quão efetiva é a Diretiva nesse caso. Para o autor, a falha do dispositivo está em sua duração máxima de três anos, o que, para um cenário de guerra cuja duração é hodiernamente indeterminável, pode não ser tempo suficiente e, nesse sentido, a proteção subsidiária ou o simples reconhecimento *prima facie* do *status* de refugiado poderiam ter sido melhores alternativas.<sup>171</sup> Apesar das visões dissonantes, a comunidade internacional manifestou aprovação, em sua extensa maioria, à ativação da Diretiva 2001/55/CE realizada em 2022.

Uma vez compreendido o cenário e a maneira como se deu a primeira ativação da Diretiva de Proteção Temporária, cabe refletir sobre as razões alegadas pelo Conselho da União

---

2001/55/EC of 20 July 2001, and having the effect of introducing temporary protection. **EUR-Lex**, Brussels, 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0091>. Acesso em: 22 jun. 2023.

<sup>169</sup> EUROPEAN COMMISSION. Explanatory Memorandum on the Commission Proposal to establish the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, and having the effect of introducing temporary protection. **EUR-Lex**, Brussels, 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0091>. Acesso em: 22 jun. 2023.

<sup>170</sup> EUROPEAN UNION AGENCY FOR ASYLUM. Temporary protection has averted extreme pressure on EU asylum system. **EUAA**, Valletta, 28 July 2022. Disponível em: <https://euaa.europa.eu/news-events/temporary-protection-has-averted-extreme-pressure-eu-asylum-system>. Acesso em: 15 jul. 2023.

<sup>171</sup> NICOLOSI, Salvatore. The Unexpected Resurrection of the Temporary Protection Directive following Russia's invasion of Ukraine. **Renforce Blog: Utrecht Centre for Regulation and Enforcement in Europe**, [s. l.], 2023. Disponível em: <http://blog.renforce.eu/index.php/en/2022/04/11/the-unexpected-resurrection-of-the-temporary-protection-directive-following-russias-invasion-of-ukraine/>. Acesso em: 5 mar. 2023.

Europeia para a sua inauguração, a fim de compreender quais são os motivos – se há – que diferenciaram essa crise das anteriores a ponto de justificar a retirada das cinzas de um dispositivo legal que, para muitos, já estava fadado à obsolescência.

## **4.2 Justificativas para a Ativação da Diretiva de Proteção Temporária no Caso da Guerra entre Rússia e Ucrânia**

Na seção anterior, explorou-se o contexto que conduziu à veloz e unânime ativação da Diretiva de Proteção Temporária em 2022, a fim de distinguir e interpretar o cenário fático que levou à decisão de retirar das cinzas o dispositivo. Nesta seção, crucial para responder à pergunta principal deste trabalho, analisar-se-á o fruto do cenário apresentado anteriormente: a Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho da União Europeia, de 4 de março de 2022, a qual declarou a existência de um afluxo maciço de pessoas vindas da Ucrânia em decorrência da invasão russa e, por conseguinte, ativou a Diretiva de Proteção Temporária pela primeira vez em sua história.

É fato que a não utilização da Diretiva 2001/55/CE nos 21 anos posteriores à sua publicação, período no qual a Europa enfrentou diversas crises de refugiados, causa certo estranhamento. Portanto, torna-se natural perguntar-se, afinal, se houve algum fator diferenciador na sequência de acontecimentos pós-invasão russa que se mostrou determinante para essa inauguração. Os motivos para tal não se encontram apenas na Decisão 2022/382, mas também em análises de especialistas e pesquisadores do tema.

Com isso em mente, dividir-se-á a presente seção em duas: a primeira focando nas justificativas oficiais para a ativação da Diretiva alegadas pelo Conselho da União Europeia na Decisão 2022/382; a segunda, explorando fatores sociopolíticos externos que exerceram importante papel na Decisão e na agilidade histórica com que foi proferida.

### **4.2.1 Versão Oficial: as motivações declaradas pelo Conselho da União Europeia na Decisão de Execução 2022/382**

A Decisão de Execução 2022/382 é o resultado de uma proposta enviada pela Comissão Europeia em 02 de março de 2022. Cerca de 48 horas depois, ao quarto dia do mesmo mês, o Conselho da União Europeia já havia votado, unanimemente, em prol de sua aprovação,

contrariando todas as previsões de pesquisadores<sup>172</sup> e até mesmo de estudos feitos pela própria Comissão Europeia<sup>173</sup>. Dessa forma, constatou-se afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia e ativou-se pela primeira vez a Diretiva de Proteção Temporária.

Com base em uma leitura cautelosa da Decisão de Execução, foi possível chegar a sete motivos oficiais, elencados de maneira dispersa, mas explícitos no texto do documento legal. Expor-se-á cada um individualmente em conjunto com comentários.

A primeira razão alegada pelo Conselho da União Europeia para a ativação da Diretiva 2001/55/CE encontra suas bases na agressão militar não provocada e injustificada por parte da Rússia, definida com esses mesmos adjetivos no parágrafo (3) do preâmbulo da Decisão.<sup>174</sup> Nos moldes em que foi exposto na seção 3.1, verifica-se que o ataque russo foi realizado com base em alegações duvidosas e inspirado em um ideal de grandeza que não mais cabe atualmente. O desejo de Vladimir Putin de retornar à grandeza territorial dos tempos da URSS advém de uma sede de controle longe de ser inédita à comunidade internacional, vide a anexação forçada da Crimeia, que pertencia à Ucrânia, menos de uma década antes do início do presente conflito. Em 2014, o discurso oficial da Rússia era de que os habitantes da região da Crimeia eram mais russos do que ucranianos, uma ideia que, embora sustentada com base em referendos não confiáveis<sup>175</sup>, ensejou a anexação da província. O caminho trilhado por Putin elevou a autoconfiança do governo russo e a convicção de que conquistas maiores seriam possíveis. Nesse ínterim, a chegada das tropas à Ucrânia em 24 de fevereiro de 2022 parece completar

---

<sup>172</sup> HIDALGO, Nuria Arenas. **El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria**. Huelva: Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, 2005; İNELI-CİĞER, Meltem. Has the Temporary Protection Directive become obsolete? An examination of the Directive and its lack of implementation in view of the recent asylum crisis in Mediterranean. In: BAULOZ, Celine *et al.* (Eds.). **Seeking asylum in the European Union: Selected protection issues raised by the second phase of the common European asylum system**. The Netherlands: Brill, 2015, p. 225–247.; KIRCHOF, Adriana; SANTOS, Adriana. A Crise de Refugiados e o Colapso do Sistema Europeu de Asilo. **Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica**, São Paulo, v. 4, n. 4, p. 90-101, 2018. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/DIGE/article/view/40612>. Acesso em: 20 ago. 2023.; NICOLOSI, Salvatore. The Unexpected Resurrection of the Temporary Protection Directive following Russia's invasion of Ukraine. **Renforce Blog: Utrecht Centre for Regulation and Enforcement in Europe**, [s. l.], 2023. Disponível em: <http://blog.renforce.eu/index.php/en/2022/04/11/the-unexpected-resurrection-of-the-temporary-protection-directive-following-russias-invasion-of-ukraine/>. Acesso em: 5 mar. 2023.

<sup>173</sup> BEIRENS, Hanne *et al.* **Study on the Temporary Protection Directive**: Final Report. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive_en). Acesso em: 31 maio 2023.

<sup>174</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho**. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A0J.L\\_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A0J.L_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC). Acesso em: 31 maio 2023.

<sup>175</sup> KNOTT, Eleanor. **Were Crimeans really pro-Russian before annexation?** The London School of Economics and Political Sciences, London, 15 Nov. 2022. Society, Politics. Disponível em: <https://www.lse.ac.uk/research/research-for-the-world/society/were-crimeans-really-pro-russian-before-annexation>. Acesso em: 4 jul. 2023.

mais um capítulo da saga já traçada pelo autocrata e fundada, entre outros, no mesmo – alegado – pertencimento russo de parte do país invadido. Ademais, evidentemente, a ação não foi reflexo de nenhum tipo de provocação por parte da Ucrânia, o que justifica a denominação pelo Conselho da União Europeia de agressão não provocada e injustificada. No mesmo parágrafo 3, a Decisão coloca governo russo como “plenamente responsável pelo seu ato de agressão que causa sofrimento humano e perda de vidas humanas”<sup>176</sup> e que, dessarte, será responsabilizado pelas suas ações. O texto também deixa clara a existência de sanções já impostas à época de sua escrita e frisa a tomada de mais delas em um futuro próximo.

O segundo motivo é um dos pilares da ativação da Diretiva e está presente com bastante força na Decisão 2022/382: a alta probabilidade de enfrentar-se uma situação de afluxo maciço de ucranianos e nacionais de países terceiros e apátridas que estavam legalmente vivendo na Ucrânia. Nesse ponto – e na maioria das justificativas, como se poderá constatar –, há expressivo foco na iminência. Portanto, embora não se considere, no momento da decisão, que a situação já necessariamente se configure como tal, a probabilidade de que o afluxo maciço ocorra é tão significativa que já se entende como razão suficiente para tratá-la de acordo. No caso do afluxo maciço, esse foi precisamente o caso. Embora os itens (5), (6) e (7) do preâmbulo da Decisão falem apenas em previsões<sup>177</sup>, estimativas, probabilidades<sup>178</sup> e expectativas<sup>179</sup>, o

<sup>176</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho**. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC). Acesso em: 31 maio 2023.

<sup>177</sup> “(5) O conflito já tem implicações para a União, nomeadamente a probabilidade de uma forte pressão migratória nas suas fronteiras orientais à medida que o conflito se desenrola. À data de 1 de março de 2022, mais de 650 000 pessoas deslocadas tinham chegado à União vindas da Ucrânia através da Polónia, da Eslováquia, da Hungria e da Roménia. **Prevê-se que estes números aumentem**”.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho**. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC). Acesso em: 31 maio 2023.

<sup>178</sup> “Em função da evolução do conflito, com base nas **estimativas** atuais, **é provável que** a União seja confrontada com um número muito elevado — potencialmente entre 2,5 milhões e 6,5 milhões — de pessoas deslocadas em consequência do conflito armado, das quais **se prevê** que entre 1,2 milhões e 3,2 milhões sejam pessoas que procuram proteção internacional. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados estima, no cenário mais pessimista, que até 4 milhões de pessoas possam fugir da Ucrânia”.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho**. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC). Acesso em: 31 maio 2023.

<sup>179</sup> “(7) Estes números mostram que **é expectável que** a União enfrente uma situação caracterizada por um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia, que não podem regressar ao seu país ou região de origem devido à agressão militar russa. A dimensão do afluxo **provavelmente** será de tal ordem que existe também um risco evidente de os sistemas de asilo dos Estados-Membros não conseguirem tratar as chegadas sem efeitos adversos para o seu bom funcionamento e para os interesses das pessoas em causa e de outras pessoas que solicitam proteção”.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho**. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC)



parágrafo (10) traz que “Para responder a esta situação, deverá ser declarada a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas, na aceção da Diretiva 2001/55/CE, a fim de lhes proporcionar uma proteção temporária”.<sup>180</sup> Nota-se, portanto, que parte das motivações para ativação da Diretiva foi a *expectativa* de chegada de um fluxo ainda maior de deslocados da Ucrânia. Cabe destaque, também, para o fato de que mesmo as previsões mais pessimistas do ACNUR expressas no parágrafo (6) se mostraram modestas diante da realidade fática: os quatro milhões de pessoas estimados pelo Alto Comissariado tornaram-se seis em julho de 2023, estando 5,9 milhões delas em território europeu<sup>181</sup>.

O terceiro lugar nas motivações presentes na Decisão 2022/382 tem um quê principiológico: a grande violação do Direito Internacional e dos princípios da Carta da ONU (*UN Charter*) causada pela invasão perpetrada pela Federação Russa. O compromisso da União Europeia com os grandes tratados internacionais de direitos humanos reflete-se no texto da Diretiva de Proteção Temporária, o qual faz questão de reforçar estar em conformidade e ser um instrumento complementar ao Estatuto de Genebra de 1951 e seu protocolo de 1967. Em virtude de tal responsabilidade, fica nítida a coerência em condenar veementemente um ataque cujos impactos foram desde o prejuízo direto à vida de civis ucranianos e residentes à violação da soberania territorial da Ucrânia.

Como quarta justificativa para a ativação da Diretiva de Proteção Temporária aparece, no parágrafo (3) do preâmbulo, o risco para a segurança e a estabilidade europeias e mundiais. Ora, sendo a União Europeia um bloco, é natural nutrir especial preocupação em relação ao seu próprio funcionamento. A inquietude tem razão de ser, evidentemente. De início, cabe notar que a União Europeia foi diretamente impactada pela guerra em suas fronteiras externas: em um intervalo de poucos dias, mais de 650 mil ucranianos haviam chegado, com previsão de aumento exponencial na quantidade devido à aparente – e hoje comprovada – impossibilidade de o conflito terminar logo em seguida. Ademais, a União Europeia é composta por 27 Estados-membros que, embora façam parte de um bloco, possuem interesses distintos, em especial quando um conflito afeta tão profundamente as economias e vidas de seus próprios cidadãos<sup>182</sup>.

---

uriserv%3A0J.L\_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC. Acesso em: 31 maio 2023.

<sup>180</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho**. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A0J.L\\_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A0J.L_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC). Acesso em: 31 maio 2023.

<sup>181</sup> UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Ukraine Refugee Situation**. Operational Data Portal: Ukraine Refugee Situation, Geneva, [2023]. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>. Acesso em: 15 jul. 2023.

<sup>182</sup> IMPACT of Russia’s invasion of Ukraine on the markets: EU response. **European Council**, [s. l.], 6 June 2023. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/impact-of-russia-s->

Em cenários de guerra, não raro os países dividem-se no apoio a cada um dos lados combatentes de acordo com seus próprios princípios e com aquilo que lhes é conveniente – o que seria um grande risco para a União Europeia, a qual precisa de estabilidade. Um conflito na porta de casa, nesse sentido, ameaça desestabilizar o bloco, tanto pelo número de pessoas deslocadas que chegam quanto pelos impactos geopolíticos de uma guerra. Ademais, deixar de esboçar reação e não tecer forte represália diante da violação da soberania ucraniana criaria na comunidade internacional uma sensação de impunidade, um precedente que, futuramente, poderia ser capaz de reforçar a ambição russa, ameaçando a segurança e estabilidade mundiais.

O quinto lugar, assim como o anterior, é relacionado à União Europeia enquanto bloco: trata-se da dificuldade dos Estados-membros de lidarem individualmente com a situação. No caso do afluxo maciço de migrantes, cabe recordar que a Diretiva de Proteção Temporária o define como um movimento capaz de desequilibrar os sistemas de asilo nacionais. Nesse contexto, ações individuais dos países, em especial os de fronteira com o conflito, não conseguem responder satisfatoriamente ao problema<sup>183</sup>, fazendo-se necessária abordagem a nível de bloco face a um problema comum da União Europeia.

A sexta razão alegada toca em um ponto basilar da Diretiva de Proteção Temporária: o compartilhamento de encargos decorrentes da ativação da Diretiva entre os Estados-membros, trazido à tona no parágrafo (16) do preâmbulo da Decisão 2022/382. Acolher devidamente – respeitando os direitos humanos, a dignidade e o devido processo – um afluxo maciço de deslocados gera não apenas a demanda por mais infraestrutura, mas diversos gastos de capital financeiro e humano. Nesse sentido, a ativação da Diretiva faz-se crucial, uma vez que esta prevê que todos os países do bloco europeu equilibrem essas despesas, compartilhando-as. Sem a Diretiva em ação, não há regra que os obrigue a fazê-lo, onerando excessivamente países como a Polônia, Moldávia, Eslováquia e Hungria. Na Decisão de Execução, conforme visto na seção 3.1, isso aparece quando se menciona a “plataforma de solidariedade”<sup>184</sup> na qual os países são responsáveis por manter o Conselho da União Europeia informado acerca do número de beneficiários de proteção temporária presentes em seus territórios, suas respectivas capacidades de recepção, entre outros elementos.

---

invasion-of-ukraine-on-the-markets-eu-response/. Acesso em: 26 ago. 2023.

<sup>183</sup> CONSELHO EUROPEU: COMITÊ DE MINISTROS. Recommendation R(2000) 9 on Temporary Protection (and Explanatory Memorandum). **Refworld**, [s. l.], 2 May 2000. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b14.html>. Acesso em: 23 jun. 2023.

<sup>184</sup> CONSELHO EUROPEU: COMITÊ DE MINISTROS. Recommendation R(2000) 9 on Temporary Protection (and Explanatory Memorandum). **Refworld**, [s. l.], 2 May 2000, p. 4. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b14.html>. Acesso em: 23 jun. 2023.

Por fim, o motivo sétimo é essencialmente prático: cidadãos ucranianos não precisam de visto para entrar na União Europeia e podem permanecer no território por até 90 dias. Isso, no caso, lhes dá a possibilidade de beneficiarem-se desse período para direcionarem-se ao país do bloco que mais lhes for conveniente – onde, por exemplo, possuem uma rede de apoio, familiares ou amigos que também fugiram do conflito e ali enraizaram-se como beneficiários de proteção temporária. Não apenas a medida é interessante aos indivíduos deslocados, mas também para os próprios membros do bloco, como fica bastante claro no parágrafo (16) do preâmbulo da Decisão de Execução<sup>185</sup>.

#### 4.2.2 Indo além: outras hipóteses para a ativação da Diretiva de Proteção Temporária em 2022

Um pronunciamento legal como a Decisão 2022/382 conta a versão oficial dos fatos, ou seja, a posição da entidade face àquilo que pode ser alegado verbalmente. No entanto, assim como em qualquer movimento político, há diversos outros fatores que contribuem para uma tomada de ação, alguns deles não tão nobres. Nessa seção, objetiva-se ir além da Decisão de Execução do Conselho da União Europeia e trazer três hipóteses diversas defendidas por profissionais e pesquisadores acerca da consensualmente aceita, mas ainda assim polêmica, inauguração da Diretiva de Proteção Temporária em 2022.

A primeira hipótese é estritamente conectada à geografia: a fronteira direta entre membros da União Europeia com o conflito em solo ucraniano.

A consequência desse fato é dúplice. Em primeiro lugar, há o desenvolvimento de um sentimento – talvez forçado pelas circunstâncias de fato – de coletividade. Sendo a União

---

<sup>185</sup> “A proteção temporária é o instrumento mais adequado na situação atual. Dada a natureza extraordinária e situação excepcional, incluindo a invasão militar da Ucrânia pela Federação da Rússia e a dimensão do afluxo maciço de pessoas deslocadas, a proteção temporária deverá permitir que as pessoas deslocadas beneficiem de direitos harmonizados em toda a União que ofereçam um nível de proteção adequado. A aplicação da proteção temporária beneficiaria igualmente os Estados-membros, uma vez que os direitos que acompanham a proteção temporária deverão limitar a necessidade de as pessoas deslocadas procurarem imediatamente proteção internacional e, por conseguinte, o risco de esgotarem a capacidade dos sistemas de asilo, uma vez que reduzem ao mínimo as formalidades devido à urgência da situação. Além disso, os nacionais ucranianos, enquanto viajantes isentos da obrigação de visto, têm o direito de circular livremente na União após terem sido admitidos no território por um período de 90 dias. Nesta base, podem escolher o Estado-Membro em que pretendem beneficiar dos direitos associados à proteção temporária e juntar-se à sua família e amigos através das importantes redes da diáspora que existem atualmente em toda a União. Na prática, tal facilitará um equilíbrio de esforços entre os Estados-membros, reduzindo assim a pressão sobre os sistemas nacionais de acolhimento”.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho**. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC). Acesso em: 31 maio 2023.

Europeia diretamente conectada às bordas da guerra, torna-se impossível ignorar o problema. Para além disso, a Ucrânia, embora não faça parte do bloco, ainda é um país europeu, reforçando a proximidade. Essa é a posição defendida por Salvatore Nicolosi, o qual aponta que precisamente essa proximidade fez com que a União Europeia percebesse a crise vizinha como uma crise *europeia*, e não apenas ucraniana.<sup>186</sup>

A segunda consequência das fronteiras diretas diz respeito à facilidade de o contingente humano de deslocados adentrar o território do bloco – afinal, logo ao cruzarem grande parte da fronteira ucraniana em direção ao ocidente, encontram a Polónia, Eslováquia, Hungria e Romênia. O fato é mencionado indiretamente no quinto parágrafo da Decisão de Execução<sup>187</sup>, em que se expõe a alta probabilidade de as fronteiras orientais da Europa sofrerem com forte pressão migratória. Esse trecho em isolado é apenas uma constatação de fatos – e, portanto, o presente argumento difere-se das motivações da seção precedente –, porém, não deixa de indiretamente demonstrar como a fronteira direta teve papel fundamental na quantidade de migrantes que entraram na União Europeia.

Em segundo lugar, identifica-se a teoria do inimigo comum. Apesar da importância da Rússia para o continente europeu, em especial no se refere ao aspecto econômico, sua invasão ao território ucraniano provocou ampla desaprovação na comunidade internacional e no bloco. Os movimentos da Ucrânia em direção à OTAN<sup>188</sup> e à União Europeia desagradaram a antiga capital soviética, a qual os usou como justificativa para a empreitada, gerando uma condenação geral do ocidente em relação à Rússia e a seu governo autocrático. Dessa forma, com um inimigo em comum, o processo burocrático de votações tornou-se mais simples à medida que as opiniões convergiam. Meltem İneli Ciğer atribui tanta importância a essa união contra um mesmo agente que, inclusive, afirma: “se o agressor fosse um Estado que não a Rússia, é improvável que a UE tivesse ativado a Diretiva de Proteção Temporária.”<sup>189</sup>

<sup>186</sup> NICOLOSI, Salvatore. The Unexpected Resurrection of the Temporary Protection Directive following Russia’s invasion of Ukraine. **Renforce Blog: Utrecht Centre for Regulation and Enforcement in Europe**, [s. l.], 2023. Disponível em: <http://blog.renforce.eu/index.php/en/2022/04/11/the-unexpected-resurrection-of-the-temporary-protection-directive-following-russias-invasion-of-ukraine/>. Acesso em: 5 mar. 2023.

<sup>187</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho**. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC). Acesso em: 31 maio 2023.

<sup>188</sup> KIRBY, Paul. Has Putin’s war failed and what does Russia want from Ukraine? **BBC News**, 24 Feb. 2023. Europe. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-56720589>. Acesso em: 5 jul. 2023.

<sup>189</sup> No original: “if the aggressor was a state other than Russia, it is doubtful whether the EU would have activated the Temporary Protection Directive”

İNELI-CİĞER, Meltem. Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards. **Asile**, Belgium, 6 Oct. 2022, p. 10. Disponível em: <https://www.asileproject.eu/reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards/>. Acesso em: 24 mar. 2023.

A terceira e mais delicada hipótese tem raízes desconfortáveis de se cavar. É fato que os europeus – não apenas os líderes, mas também a população – sentem mais identificação cultural com os ucranianos do que com os protagonistas das crises de refugiados dos anos de 2011, 2015 e 2016. Isso deve-se, de início, à geografia: via de regra, localidades próximas tendem a compartilhar costumes, tradições e regras de convívio social similares e, nesse sentido, a Ucrânia leva vantagem no ranking de empatia europeu em relação aos líbios, tunisianos, sírios e iraquianos. Todavia, fatores como o tom de pele e religião certamente exercem influência na diferença de tratamentos dessa crise e das anteriores<sup>190</sup> – embora, por razões evidentes, jamais documentado entre as motivações em textos legais e comunicados oficiais. Ao reconhecer os ucranianos como semelhantes – em costumes, tez e fé –, estabelecem-se valores comuns e, como consequência direta, mais empatia e solidariedade. İneli Ciğer traz essa hipótese de maneira clara, atribuindo a votação unânime a esse fenômeno:

Sugiro aqui que a Diretiva de Proteção Temporária foi ativada por unanimidade porque a Ucrânia é reconhecida como um país europeu e os ucranianos como europeus cristãos brancos. Isso também se reflete, até certo ponto, na Decisão de Implementação do Conselho 2022/382 e na designação dos beneficiários da proteção temporária pelo Conselho.<sup>191</sup>

A autora também evidencia a temática abordada na seção 4.1 deste capítulo acerca da exclusão de certas categorias de indivíduos como possíveis beneficiários de proteção temporária.

Nuria Arenas teceu pesadas críticas a esse fenômeno, conforme aponta no seguinte excerto:

A resposta da UE nesse caso está mostrando que é possível abandonar a política imoral - e muitas vezes ilegal - de contenção e exclusão de fluxos de pessoas em favor de uma política de fronteiras abertas e proteção imediata, o que permite que o sistema seja aplicado em maior harmonia com os valores que sustentam o processo de integração. Essa virada copernicana só pode ser bem-vinda, embora levante sérias dúvidas sobre a duplicidade de critérios da União em relação a crises migratórias anteriores que envolviam pessoas com as mesmas necessidades de proteção (também fugindo de guerras ou perseguições) e cujo volume chegou a colapsar os sistemas de

<sup>190</sup> MASCAREÑAS, Blanca Garcés. Por qué esta crisis de refugiados es diferente. *Diari Ara*, Barcelona, 10 mar. 2022. Disponível em: [https://es.ara.cat/opinion/crisis-refugiados-diferente\\_129\\_4298957.html](https://es.ara.cat/opinion/crisis-refugiados-diferente_129_4298957.html). Acesso em: 5 mar. 2023.

<sup>191</sup> No original: “I suggest here that the Temporary Protection Directive is activated unanimously because Ukraine is acknowledged as a European country and the ukrainians as white Christian Europeans. This is also reflected, to an extent, in the Council Implementing Decision 2022/382 and the designation of the temporary protection beneficiaries by the Council”

İNELI-CIĞER, Meltem. Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards. *Asile*, Belgium, 6 Oct. 2022, p. 8. Disponível em: <https://www.asileproject.eu/reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards/>. Acesso em: 24 mar. 2023.

recepção de vários EM. **É comum falar sobre os fortes elementos de especificidade da crise ucraniana, mas nem o critério de proximidade com a Europa é um requisito regulatório, nem a origem das pessoas afetadas deve ser um elemento a ser avaliado à luz das obrigações internacionais** (tradução nossa).<sup>192</sup>

Ao comparar a maneira como a União Europeia lidou com a crise na Ucrânia e em outros países, Arenas abre espaço para a análise da próxima seção deste trabalho. Uma vez compreendidas as razões oficiais e extraoficiais para a ativação da Diretiva de Proteção Temporária em 2022, cabe reflexão acerca do porquê sua inauguração ter sido tão tardia.

### 4.3 Visão crítica: a não ativação da Diretiva de Proteção Temporária em crises migratórias maciças anteriores

Desde a primeira década de existência da Diretiva de Proteção Temporária, em especial a partir do desabrochar das crises de refugiados sírios e líbios, muito se refletiu, e diversas justificativas foram escritas no intento de explicar sua não ativação diante das adversidades com grandes fluxos de pessoas deslocadas na década de 2010. Grandes nomes da pesquisa acadêmica especializada na Diretiva 2001/55/CE especularam, inclusive, se a legislação não estaria obsoleta, como previamente apontado neste trabalho.

Fato é que, embora se reconheça, quase coletivamente, como correto o movimento do Conselho da União Europeia ao ativar a Diretiva de Proteção Temporária em 4 de março de 2022, é natural surgirem questionamentos sobre o porquê dessa inauguração tardia, tendo em vista que, desde 2001, quando a Diretiva foi publicada, diversas crises de refugiados assolaram o continente europeu, incitando, inclusive, pedidos expressos para sua ativação – todos negados.<sup>193</sup>

---

<sup>192</sup> No original: “La respuesta de la Unión, en este caso, está mostrando que es posible renunciar a la inmoral –y, a menudo ilegal– política de contención y exclusión de los flujos de personas, por otra de fronteras abiertas y protección inmediata, que permita una aplicación del sistema en mayor consonancia con los valores que sustentan el proceso de integración. Dicho giro copernicano solo puede ser bienvenido, si bien plantea serias dudas sobre el doble rasero de la Unión, con respecto a crisis migratorias anteriores que involucraron a personas con iguales necesidades de protección (también huían de la guerra o la persecución) y cuyo volumen llegó a colapsar los sistemas de acogida de varios EMs. Se suele hablar de los marcados elementos de especificidad de la crisis de Ucrania, pero ni el criterio de proximidad con Europa es un requisito contemplado en la normativa, ni el origen de las personas afectadas debe ser un elemento que valorar, a la luz de las obligaciones internacionales.”

HIDALGO, Nuria Arenas. La Primera Activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, Logroño, n. 4, dic. 2022, p. 31. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8783255.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2023.

<sup>193</sup> Como exemplo, pode-se mencionar o caso dos governos italiano e maltês que, em 2011, 2013 e 2015 requisitaram a aplicação da Diretiva de Proteção Temporária e receberam respostas negativas para as três solicitações. Para mais detalhes, vide referência n. 49 do presente trabalho.

Em virtude da multifatorialidade do tema, a presente análise dividir-se-á em questões políticas e aspectos mensuráveis.

#### 4.3.1 Questões políticas

Os padrões europeus de recebimento de refugiados são, há tempos, considerados controversos. Em 2015, António Guterres, antigo comissário do ACNUR, proferiu um discurso marcante no contexto da crise com deslocados na Grécia e comparou o acolhimento de refugiados feito pela Europa com o de países subdesenvolvidos e em desenvolvimento:

4.000 pessoas por dia nas ilhas gregas é, obviamente, um grande fluxo. Mas o número de pessoas deslocadas por conflitos no mundo por dia no ano passado foi de 42.500. Atualmente, um terço da população do Líbano é palestina e síria; os sírios são um quarto da população. Se olharmos para outras situações na África e em outras partes do mundo, veremos países extremamente pobres que abrem suas fronteiras e fornecem o que têm - e até o que não têm - para apoiar as pessoas. Nunca me esquecerei de que, quando a crise da Costa do Marfim eclodiu, fui à Libéria para uma vila de acolhimento de refugiados. Antes da chegada de qualquer assistência internacional, as pessoas daquele vilarejo liberiano estavam dando aos refugiados vindos da Costa do Marfim as sementes de arroz que usariam na próxima estação de plantio. Eles estavam se condenando a passar fome, a menos que o apoio internacional fosse concedido, apenas para permitir que os refugiados sobrevivessem. Esse tipo de exemplo de pessoas muito pobres é algo sobre que a União Europeia deveria refletir - com todos os problemas e dificuldades econômicas e todas as crises, pelas quais meu país também foi profundamente afetado, ainda vivemos em uma parte privilegiada do mundo. E temos uma enorme responsabilidade quando olhamos ao redor e vemos o que está acontecendo hoje na Europa, sabendo que, mais cedo ou mais tarde, se não fizermos a coisa certa, pagaremos um preço alto. (tradução nossa)<sup>194</sup>

Em sua fala, o comissário reconhece a animosidade europeia na recepção de refugiados, demonstrando que, mesmo dentro de grandes órgãos como o ACNUR, existem visões críticas

---

<sup>194</sup> No original: “4,000 people per day in the Greek islands is of course a big flow. But the number of people displaced by conflict in the world per day last year was 42,500. We now have one third of the population in Lebanon that is Palestinian and Syrian; Syrians are one fourth of the population. If one looks at other situations in Africa and in other parts of the world, we see extremely poor countries that open their borders and provide what they have – and even what they do not have - to support people. I will never forget, when the Côte d’Ivoire crisis erupted, I went to Liberia to a refugee hosting village. And before any international assistance had arrived, the people of that Liberian village were giving the refugees coming from Côte d’Ivoire the seeds of rice that they were going to use for the next planting season. They were condemning themselves to starve, unless international support would be given, just to allow for the refugees to survive. This kind of example from very poor people is something that the European Union should meditate on - with all the economic problems and difficulties and all the crises, by which my own country was also deeply affected, we still live in a privileged part of the world. And we have an enormous responsibility when we look around and see what is happening today around Europe, knowing that sooner or later, if we do not do the right thing, we will pay a heavy price”

GUTERRES, António, Respecting Human Rights in the Context of Migration Flows in the Mediterranean, *in*: Brussels: [s.n.], 2015.

acerca da falta de disposição em acolher de maneira humana e digna os indivíduos em necessidade de refúgio.

A partir disso, analisar-se-ão as justificativas – oficiais e extraoficiais – a respeito da não ativação da Diretiva de Proteção Temporária, a despeito dos pedidos, em crises migratórias maciças anteriores à de 2022 na Ucrânia.

O primeiro argumento utilizado nas comunicações que negaram a ativação da Diretiva nos anos de 2011, 2013 e 2015 foi o de que não se havia chegado a um número de pessoas e intensidade suficiente para que a situação se configurasse como a de um afluxo maciço. Como visto previamente no capítulo anterior, os requisitos para sua definição estão elencados no artigo 2.o, d), da Diretiva de Proteção Temporária; são a “chegada à Comunidade de um número importante de pessoas deslocadas, provenientes de um país ou zona geográfica determinados”<sup>195</sup>, além dos critérios clássicos estabelecidos pelos pesquisadores, como a intensidade e a capacidade de desestabilizar os sistemas de recepção individuais dos países. Analisando os casos dos três pedidos supracitados, por exemplo, o caso parece se encaixar: os governos italiano e maltês pediram a ativação da Diretiva precisamente por seus sistemas de asilo estarem enfrentando grandes dificuldades devido ao fluxo intenso de migrantes, que, em um intervalo de quatro anos, chegou a mais de um milhão de pessoas. No entanto, a Comissão Europeia, reiteradas vezes, afirmou que a situação não correspondia aos requisitos necessários à ativação.<sup>196</sup> Há, também, o caso da Eslováquia e Hungria contra o Conselho da União Europeia, em cuja decisão o Tribunal de Justiça da União Europeia classificou a situação dos anos 2014 e 2015 como “afluxo maciço” sete vezes, e isso ainda assim não levou à ativação da Diretiva.<sup>197</sup> Dessa forma, é possível visualizar que, mesmo quando o afluxo maciço é declarado, seguem havendo barreiras para a utilização de fato da Diretiva 2001/55/CE.

Para mais, embora não presente nos comunicados e decisões oficiais que negaram sua utilização para casos anteriores, há a crença compartilhada por diversos Estados-membros de que a ativação da Diretiva de Proteção Temporária poderia funcionar como um fator de atração (*pull factor*) para migrantes buscando entrada na União Europeia.<sup>198</sup> No cenário hipotético de

<sup>195</sup> CONSELHO EUROPEU. **Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001**. 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>. Acesso em: 26 ago. 2023.

<sup>196</sup> INELI-CIĞER, Meltem. 5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022 – EU Immigration and Asylum Law and Policy. **EU Immigration and Asylum Law and Policy**, [s. l.], Mar. 2022. Disponível em: <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022/>. Acesso em: 5 mar. 2023.

<sup>197</sup> UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. **ECLI:EU:C:2017:631**. Applicants: Slovak Republic; Hungary. Defendant: Council of the European Union. Rapporteur: A. Prechal. Luxembourg, 6 Sept. 2017. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=194081&doclang=PT>. Acesso em: 20 ago. 2023.

<sup>198</sup> INELI-CIĞER, Meltem. Has the Temporary Protection Directive become obsolete? An examination of the Directive and its lack of implementation in view of the recent asylum crisis in Mediterranean. *In*: BAULOZ, Celine



sua veracidade, a preocupação parece-se apresentar apenas nos casos em que os migrantes são indesejados – seja por sua origem, etnia, cor de pele, costumes ou religião. Veja-se: o fato de a Decisão 2022/382 ter origem em uma votação unânime no Conselho realizada com prioridade e rapidez históricas não parece ter relação alguma com um receio de atrair mais ucranianos. Do contrário, se não desejassem a chegada de tantos indivíduos, teriam-se manifestado contrariamente à ativação da Diretiva. O que ocorreu, no entanto, foi que diversos países, como a Alemanha, manifestaram expressamente seu desejo em acolher uma grande quantidade de deslocados do conflito.<sup>199</sup>

Essa mesma disposição nunca foi vista com as crises de refugiados do Mediterrâneo, Norte da África e Oriente Médio. Os deslocados da Ucrânia, no geral, foram mais bem recebidos nas fronteiras quando comparados aos demais afegãos, sírios e iraquianos. Nas palavras de Lorenzo Tondo, jornalista que trabalhou na fronteira do conflito:

Observo os soldados ajudando mulheres e crianças ucranianas com suas bagagens pesadas. Observo como eles brincam com as crianças e acariciam seus rostos. À medida que a cena se desenrola, não consigo deixar de pensar que essa é a mesma força de fronteira que, há meses, a uma curta distância ao norte, ao longo da mesma fronteira oriental, vem repelindo violentamente os solicitantes de asilo da Síria, do Iraque e do Afeganistão que tentam atravessar a fronteira da Bielorrússia. Essa é a mesma força de fronteira que, em vez de oferecer um toque carinhoso e um sorriso reconfortante, espanca brutalmente os refugiados de Aleppo, que também são vítimas dos bombardeios de Vladimir Putin. Em Przemysł, são servidas bebidas quentes aos ucranianos. Na fronteira com a Bielorrússia, pelo menos 19 migrantes morreram nas florestas geladas.<sup>200</sup>

Percebe-se, portanto, a nítida diferença de tratamento, baseada única e exclusivamente na região de origem dos migrantes.

---

*et al.* (Eds.). **Seeking asylum in the European Union: Selected protection issues raised by the second phase of the common European asylum system**. The Netherlands: Brill, 2015, p. 225–247.

<sup>199</sup> İNELI-CIĞER, Meltem. Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards. *Asile*, Belgium, 6 Oct. 2022. Disponível em: <https://www.asileproject.eu/reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards/>. Acesso em: 24 mar. 2023.

<sup>200</sup> No original: “I look on as the soldiers help Ukrainian women and children with their heavy luggage. I watch as they play with the children and caress their faces. As the scene unfolds, I can’t help but think that this is the same border force which, for months, a short distance north, along the same eastern border, has been violently pushing back asylum seekers from Syria, Iraq and Afghanistan who attempt to cross the frontier from Belarus. It is the same border force which, instead of offering a caring touch and a comforting smile, brutally beat the refugees from Aleppo, who are also victims of Vladimir Putin’s bombardments. In Przemysł, the Ukrainians are served hot drinks. At the Belarusian border, at least 19 migrants have died in the frigid forests”

TONDO, Lorenzo. Embraced or pushed back: on the Polish border, sadly, not all refugees are welcome. *The Guardian*, [s. l.], 4 mar. 2022. Europe. In: İNELI-CIĞER, Meltem. 5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022 – EU Immigration and Asylum Law and Policy. **EU Immigration and Asylum Law and Policy**, [s. l.], Mar. 2022. Disponível em: <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022/>. Acesso em: 5 mar. 2023.

Outra justificativa pressuposta pelos pesquisadores para a não ativação da Diretiva em casos anteriores era relacionada a conseguir maioria qualificada no Conselho da União Europeia<sup>201</sup> – o mínimo necessário para a ativação da Diretiva de Proteção Temporária. Afirmava-se que isso seria dificultoso em virtude do fato de que a Diretiva estabelece que todos os Estados-membros devem compartilhar os encargos da crise em questão, porém, nem todos são por ela diretamente afetados. Alguns deles, especialmente os menos impactados pela crise, geralmente não desejam a ativação da Diretiva, visto que não desejam arcar com os encargos e responsabilidades que a declaração de um afluxo maciço traz.<sup>202</sup> Isso, contudo, tampouco pareceu ser uma dificuldade, visto que o Conselho aprovou a proposta da Comissão em dois dias e de forma unânime. Pode-se imaginar que esse pensamento possa ter surgido entre os Estados mais distantes do conflito, mas não houve manifestações a esse respeito. Provavelmente outros fatores, como a identificação cultural com os ucranianos ou o compromisso assumido com a União Europeia na condenação à atitude russa tenham falado mais alto.

Diante disso, Meltem İneli Ciğer, a qual vinha estudando a Diretiva de Proteção Temporária há anos antes de sua inauguração – e uma das defensoras da ideia de que ela poderia ter-se tornado obsoleta antes desse episódio –, alegou que:

Os eventos das duas últimas semanas mostram uma coisa: os seis motivos que apresentei ao longo dos anos se resumiram a um único raciocínio: **a TPD não foi implementada antes de 2022 porque a Comissão e o Conselho simplesmente não tinham vontade política de ativá-la.** [...] Sugiro aqui que a TPD seja ativada por unanimidade nesta semana porque a Ucrânia é reconhecida como um país europeu e os ucranianos são europeus cristãos brancos. (tradução nossa)<sup>203</sup>

Fica clara, portanto, a insuficiência de proatividade – motivada pela ausência de vontade – de haver ativado a Diretiva de Proteção Temporária antes de 2022.

---

<sup>201</sup>İNELI-CİĞER, Meltem. Has the Temporary Protection Directive become obsolete? An examination of the Directive and its lack of implementation in view of the recent asylum crisis in Mediterranean. In: BAULOZ, Celine et al. (Eds.). **Seeking asylum in the European Union: Selected protection issues raised by the second phase of the common European asylum system.** The Netherlands: Brill, 2015, p. 225–247.

<sup>202</sup> İNELI CİĞER, Meltem, Revisiting Temporary Protection as a Protection Option to Respond to Mass Influx Situations, *Exploring the Boundaries of Refugee Law: Current Protection Challenges*, p. 197–217, 2015.

<sup>203</sup> No original: “The events of the two last weeks show one thing: the six reasons I came up with over the years all boiled down to one reasoning: the TPD was not implemented before 2022 because the Commission and the Council simply had no political will to activate it. (...) I suggest here that the TPD is activated unanimously this week because Ukraine is acknowledged as a European country and the Ukrainians are white Christian Europeans”. İNELI-CİĞER, Meltem. **5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022 – EU Immigration and Asylum Law and Policy.** **EU Immigration and Asylum Law and Policy**, [s. l.], Mar. 2022. Disponível em: <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022/>. Acesso em: 5 mar. 2023.

Diante das informações acerca das questões políticas por trás da não ativação da Diretiva antes de 2022, cabe questionar-se sobre a existência de fatores quantitativos que justifiquem, ou não, o fato. É o que se fará na próxima seção.

#### 4.3.2 Aspectos mensuráveis

Além da questão política que levou à não ativação da Diretiva antes de 2022, ainda cabe analisar aquilo que se pode mensurar: os números.

Examinando as quantidades de migrantes chegados da Ucrânia em 2022 com os números das crises dos anos 2010, chega-se a uma conclusão incontornável: os primeiros são maiores e mais intensos que os segundos. Nenhum dos casos do segundo grupo foi mais expressivo que os 650 mil deslocados da Ucrânia que chegaram ao território da União Europeia à data de 01 de março de 2022, conforme mencionado no parágrafo 5 do preâmbulo da Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho.<sup>204</sup>

Uma simples e frívola vista dos números, no entanto, não é capaz de perceber as nuances que tiveram papel importante nessas quantidades.

Em primeiro lugar, deve-se ter em mente que os países repulsores como Líbia, Tunísia, Iraque, Síria e Afeganistão não fazem fronteira direta com a Europa, constituindo uma barreira geográfica natural que torna a chegada ao velho continente muito mais difícil, ainda mais quando se soma à equação o preconceito e as dificuldades enfrentadas ao longo de suas jornadas de fuga. Dessa forma, parece lógico que uma quantidade de chegados à Europa seja menor – ou, ao menos, menor quando comparada à quantidade que poderia haver caso os países fizessem fronteira direta com o continente.

Além disso, era – e é – comum que se fizessem acordos com os países intermediários no trajeto para que recebessem esses indivíduos. O caso do acordo com a Turquia é o mais emblemático, fazendo com que diversos migrantes permaneçam por lá em vez de seguirem com a jornada até a União Europeia.<sup>205</sup> Com a Ucrânia, não havia essa possibilidade. Sem países geograficamente posicionados entre a fronteira ucraniana e a do bloco, os saídos da Ucrânia

<sup>204</sup> CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho**. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L\\_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.L_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC). Acesso em: 31 maio 2023.

<sup>205</sup> INELI-CIĞER, Meltem. 5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022 – EU Immigration and Asylum Law and Policy. **EU Immigration and Asylum Law and Policy**, [s. l.], Mar. 2022. Disponível em: <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022/>. Acesso em: 5 mar. 2023.

inevitavelmente chegavam à União Europeia. Esse fator contribuiu para a chegada de um número expressivo de migrantes em um menor período.

Outra razão para os números de indivíduos chegados de países do norte da África e Oriente Médio são os registros, pois a própria Europa costuma dificultar enormemente a obtenção de vistos para essas populações. Com os ucranianos, todavia, essa opção não existe, haja vista o fato de não precisarem de visto para entrarem na União Europeia. Dessa forma, para um sírio, afegão ou iraquiano, é bastante mais complicado chegar à fronteira e entrar legalmente nos países, o que naturalmente reduz o número de pessoas que entram e fazem parte dos números oficiais.<sup>206</sup>

Assim, a lógica é simples: quanto menos pessoas entrando, menos registros; menos quantidade nas estatísticas e, conseqüentemente, menos argumentos convincentes para a ativação da Diretiva de Proteção Temporária.

Finda-se, assim, análise acerca da não aplicação da Diretiva de Proteção Temporária em crises migratórias maciças anteriores. Na próxima seção, far-se-á uma comparação entre elas e o caso ucraniano, a fim de entender se a inauguração do dispositivo apenas ter ocorrido em 2022 justifica-se em face dos dados e investigações.

#### **4.4 Análise conjunta. Comparação entre casos anteriores e o caso ucraniano: justifica-se a inauguração apenas em 2022?**

Diante da situação apresentada no decorrer do trabalho, urge o questionamento: afinal, ao comparar os casos anteriores ao da Ucrânia, justifica-se que a Diretiva de Proteção Temporária tenha sido ativada apenas neste último?

Um dos argumentos mais fortes a favor da diferenciação do episódio de 2022 com os anteriores é o fator numérico. Contrapondo a situação da Itália em 2015 – em que houve pedido oficial pela utilização da Diretiva – e a da Ucrânia, as cifras não deixam dúvidas: na primeira, foram um milhão de pessoas chegadas em um ano; na segunda, levou-se apenas dez dias para atingir essa quantidade<sup>207</sup>. O fluxo, portanto, foi 36,5 vezes mais intenso. Cabe ressaltar que a

---

<sup>206</sup> İNELI-CIĞER, Meltem. 5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022 – EU Immigration and Asylum Law and Policy. **EU Immigration and Asylum Law and Policy**, [s. l.], Mar. 2022. Disponível em: <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022/>. Acesso em: 5 mar. 2023.

<sup>207</sup> İNELI-CIĞER, Meltem. 5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of the Temporary Protection Directive in 2022 – EU Immigration and Asylum Law and Policy. **EU Immigration and Asylum Law and Policy**, [s. l.], Mar. 2022. Disponível em: <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022/>. Acesso em: 5 mar. 2023.

quantidade de migrantes e a intensidade de chegada são fatores determinantes no enquadramento de uma situação como afluxo maciço, que é precisamente o elemento necessário para a ativação da Diretiva de Proteção Temporária.

Apesar das observações trazidas no fim da seção anterior acerca dos motivos pelos quais os números no caso ucraniano são mais altos, no fim das contas, é a realidade fática que conta. Independentemente das razões, a Ucrânia enviou pessoas deslocadas com uma intensidade 36,5 vezes maior do que a Itália recebeu em 2015, o que certamente contribuiu para que os Estados-membros não tivessem dúvidas de que se tratava de uma situação de afluxo maciço.<sup>208</sup>

Números não mentem, mas tampouco podem ser vistos de maneira isolada. Os fatores trazidos na seção anterior bem demonstram que outros fatores tiveram papel importante na diferença de tratamento dada pelo Conselho da União Europeia no que tange à (não) ativação da Diretiva nos casos anteriores a 2022.

A questão da dupla medida (*double standards*) de tratamento é nítida. Ela pode ser observada com clareza entre os potenciais beneficiários da Diretiva de Proteção Temporária determinados pelo Conselho na Decisão 2022/382: há uma nítida diferenciação que exclui os indivíduos que viviam de maneira ilegal na Ucrânia antes da guerra. Essa opção por deixá-los de fora vai de encontro ao preâmbulo da própria Diretiva, o qual traz a concessão de proteção a quem foi obrigado a fugir como um de seus pilares fundamentais. No caso dos residentes ilegais na Ucrânia, muitos deles são oriundos justamente de situações de conflito, segundo a ONU.<sup>209</sup> Assim, esses indivíduos foram duplamente vitimizados: de início, quando chegaram ao território ucraniano, e, posteriormente, quando de lá se viram obrigados a fugir sem poder gozar dos direitos concedidos a seus vizinhos.

A identificação cultural e proximidade com o povo ucraniano, bem como o reconhecimento de que aquele se tratava de um conflito europeu, impulsionaram a ativação da Diretiva de Proteção Temporária. Por outro lado, sobre os casos anteriores, pode-se dizer o contrário: o fato de os conflitos terem ocorrido em países mais distantes da Europa e envolverem grupos de pessoas com quem os europeus não possuem tanta identificação certamente também foi um grande desacelerador.

---

<sup>208</sup> İNELI-CIĞER, Meltem. Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards. *Asile*, Belgium, 6 Oct. 2022. Disponível em: <https://www.asileproject.eu/reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards/>. Acesso em: 24 mar. 2023.

<sup>209</sup> POZNIAK, Oleksii *et al.* **Irregular Migrants in Ukraine**: Analytical Summary. Kyiv: International Organization for Migration, 2019. Disponível em: [https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd11861/files/documents/irregular\\_migrants\\_in\\_ukraine\\_eng.pdf](https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd11861/files/documents/irregular_migrants_in_ukraine_eng.pdf). Acesso em: 16 jul. 2023.

A Diretiva de Proteção Temporária propositalmente optou por não definir quantitativamente quais seriam os requisitos mínimos para que uma situação se qualificasse como afluxo maciço, para permitir que a legislação se adequasse às mais diversas conjunturas que se poderiam configurar após a sua colocação em vigor. Outrossim, a abertura dos termos cria margem para que distinções entre situações sejam feitas de maneira *legal*. Nesse cenário, basta alegar que o fluxo de migrantes não é forte o suficiente e isso já basta, estando dentro do que a lei permite – mesmo que a declaração tenha sido internamente ao menos um tanto motivada por um preconceito e pela subsequente falta de empatia com esses grupos de indivíduos.

Evidentemente, qualquer preconceito é difícil de ser provado. Tais ideias, geralmente, não vêm escancaradas, jamais sendo possível que estejam escritas como justificativas em Decisões ou falados em voz alta. É, pois, o tipo de situação que se infere com base em uma sequência de ações ou omissões voltadas a um grupo e comparando-as com como outros coletivos são tratados. O tratamento precário concedido nas fronteiras aos refugiados afegãos, sírios, tunisianos, líbios e iraquianos é reflexo de uma opção, seja dos governos, seja dos agentes; bem como a proatividade demonstrada em relação aos ucranianos. Não definir a crise de refugiados do Mediterrâneo e Oriente Médio em direção à Europa como afluxo maciço foi uma escolha do Conselho; assim como a declaração a favor no caso da Ucrânia, também.

Sendo assim, chega-se a três considerações. A primeira é que, no caso das pessoas deslocadas do território ucraniano em virtude da invasão, os números são inegavelmente mais intensos – chegou-se a um milhão de pessoas deslocadas 36 vezes mais rápido, precisamente – porém, números não devem ser analisados de forma isolada. Em segundo lugar, deve-se lembrar que a definição do que é um afluxo maciço no caso concreto é casuística e realizada pelo Conselho da União Europeia com base em uma análise do caso específico. O terceiro ponto reside no fato de que, em 2011, 650 mil pessoas haviam fugido da Líbia em direção à Itália e Malta. Esse é o mesmíssimo número escrito na Decisão 2022/382, que determinou a existência de um afluxo maciço de recém-chegados da Ucrânia. A justificativa no primeiro caso, no entanto, foi de que não se havia chegado a uma quantidade suficiente para que se configurasse o afluxo maciço.

Resta, portanto, o questionamento de que, se as situações anteriores à de 2022 envolvessem povos europeus –e não asiáticos ou africanos –, estes números provavelmente teriam sido suficientes para reconhecer a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas e ativar a Diretiva de Proteção Temporária.

## 5 CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo geral compreender os motivos pelos quais a Diretiva de Proteção Temporária da União Europeia foi inaugurada em 2022 – 21 anos depois de sua criação –, embora a Europa já tivesse recebido outros fluxos migratórios em massa ao longo do período.

Devido ao fato de o tema ser bastante recente, uma dificuldade encontrada ao longo da condução da pesquisa – e também uma das justificativas para realizá-lo – foi a escassez de pesquisas que abordassem especificamente a ativação da Diretiva de Proteção Temporária em 2022. Textos sobre a Diretiva anteriores a esse ano tampouco são numerosos, o que provavelmente se deve à sua não utilização e à crença dos pesquisadores até então de que ela talvez estivesse obsoleta. Para superar tal impasse, buscou-se explorar a fundo a bibliografia de pesquisadores com intensa produção sobre o tema, a exemplo de Meltem İneli Cığır e Nuria Hidalgo Arenas, além de recorrer-se a documentos oficiais lançados pela União Europeia a esse respeito.

A base histórica fornecida pelo capítulo 2 permite inferir que a Diretiva 2001/55/CE surgiu como forma de resposta às crises migratórias em massa que ocorreram ao longo do século XIX, principalmente após os fluxos advindos do Kosovo e da antiga Iugoslávia. Pelo fato de ter surgido como fruto de múltiplos contextos com formas diversas, a Diretiva de Proteção Temporária foi escrita, como verificado no capítulo 3, com terminologias amplas, sem definições demasiado restritivas. A finalidade, pois, era ser capaz de adequar-se a múltiplas situações vindouras, vislumbrando uma maior adaptabilidade da lei a casos concretos.

Dentre os vocábulos amplos, o maior ponto de discussão é a definição de afluxo maciço, um dos requisitos para a ativação da Diretiva de Proteção Temporária. Sua singela definição na Diretiva como “a chegada de um número importante de pessoas deslocadas, provenientes de um país ou zona geográfica determinados” restou demasiado ampla e levou ao entendimento, entre os pesquisadores, de que aspectos como a intensidade do fluxo também deveriam ser considerados. Juntamente à indefinição do termo afluxo maciço, a crença de que a *mise en place* da Diretiva poderia funcionar como um fator de atração de mais migrantes e a complexidade de seu procedimento de ativação foram entendidos como fatores que dificultaram o seu uso ao longo dos 21 anos de inatividade, fazendo com que pesquisadores acreditassem, inclusive, em sua obsolescência.

Devido a isso, causou surpresa a decisão rápida e unânime de ativá-la em 2022 diante da invasão russa no território ucraniano. A fim de compreender as razões para tal, explorou-se,

no capítulo 4, não apenas as justificativas trazidas na Decisão de Execução 2022/382 do Conselho da União Europeia, mas também outras razões trazidas por pesquisadores, comparando-as com as argumentações trazidas em comunicações que negaram a utilização da Diretiva em casos anteriores.

A Decisão de Execução do Conselho determinou a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas vindas da Ucrânia e determinou os grupos beneficiários de proteção temporária, excluindo, no entanto, os indivíduos que viviam no país de forma ilegal (deixando-os em situação de ainda mais vulnerabilidade por, muitas vezes, já serem oriundos de zonas de conflito). As motivações trazidas na Decisão de Execução foram sete, sendo as principais: as 650 mil pessoas deslocadas até então e a grande possibilidade – posteriormente comprovada – de que o fluxo aumentaria exponencialmente, a condenação à agressão da Rússia e a ameaça à estabilidade e segurança europeias e mundiais. A pesquisa acadêmica especializada também elencou justificativas para a inauguração da Diretiva, quais sejam a fronteira direta do conflito com a União Europeia, a Rússia como inimiga comum e o preconceito contra os migrantes afegãos, sírios, líbios, tunisianos e iraquianos, protagonistas das crises migratórias anteriores.

Na seção 4.3, contrastou-se esses motivos com aqueles alegados para negar os pedidos de ativação da Diretiva nas crises migratórias originadas no Oriente Médio e norte da África. O fluxo de pessoas deslocadas da Ucrânia é mais intenso em comparação a casos anteriores – ou seja, têm uma quantidade maior de indivíduos em menos dias –, porém, a partir de uma análise mais detalhada, pôde-se depreender que fatores como a ausência de fronteira direta e a dificuldade imposta pela Europa para a entrada de pessoas nos casos anteriores contribuíram para os números reduzidos. Da mesma forma, a identificação cultural com os ucranianos e o fato de o conflito dar-se em solo europeu certamente impulsionaram a tomada de ação por parte do bloco.

Com base nos dados recolhidos, foi possível estabelecer que, embora números absolutos não mintam, eles tampouco podem ser vistos sozinhos. A opção por deixar de fora do grupo de beneficiários os residentes ilegais na Ucrânia revitimizou essas populações, e a diferença de tratamento reportada nas fronteiras demonstrou como o povo europeu, em geral, comporta-se de modo diferente com conterrâneos e com estrangeiros de regiões menos favorecidas. A agilidade do Conselho em ativar a Diretiva – a invasão ocorreu em 24 de fevereiro, a Comissão enviou proposta em 2 de março e o Conselho aprovou-a no dia 4 do mesmo mês – e a unanimidade nos votos falseiam as teorias doutrinárias sobre a Diretiva não ter sido ativada antes devido à complexidade do seu processo de ativação caíram por terra e suscitam a hipótese



de que fatores motivados por preconceitos estejam na raiz da situação, levando a presente conclusão ao encontro das ideias pregadas por Nuria Hidalgo Arenas e Meltem İneli Cığır.

Respondendo ao problema de pesquisa, firma-se que os números têm, sim, papel relevante e que a pesquisa permitiu apontar como apropriada a decisão de ativar a Diretiva de Proteção Temporária no caso da Ucrânia. Em relação à sua não utilização em casos de crises migratórias em massa anteriores, concluiu-se pela dupla medida da União Europeia e sua falta de prontidão para lidar com crises migratórias a depender da origem dos indivíduos deslocados, podendo este, inclusive, ser um novo tema de pesquisa a ser abordado em trabalhos futuros.

## REFERÊNCIAS

ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS. **Comentario del ACNUR sobre el Borrador de Directiva de la Unión Europea sobre Protección Temporal en caso de afluencia masiva.** ACNUR, Madrid, 2000.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados 1951.** 1951. Disponível em: <https://www.unhcr.org/about-unhcr/who-we-are/1951-refugee-convention>. Acesso em: 2 jun. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Declaração de Cartagena.** 1984. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Declaracao\\_de\\_Cartagena.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf). Acesso em: 2 jun. 2023.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. **Protocolo de 1967 Relativo ao Estatuto dos Refugiados.** 1967. Disponível em: [https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo\\_de\\_1967\\_Relativo\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Protocolo_de_1967_Relativo_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf). Acesso em: 25 ago. 2023.

BAKER, Sinéad. Why did Russia invade Ukraine? Experts break down Putin’s motivations and excuses for launching his war. **Insider**, [s. l.], 4 Jul. 2023. Military and Defense. Disponível em: <https://www.businessinsider.com/why-did-russia-invade-ukraine-putin-politics-motive-2023-6>. Acesso em: 24 jul. 2023.

BEIRENS, Hanne *et al.* **Study on the Temporary Protection Directive: Final Report.** Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2016. Disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive\\_en](https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/document/012016-study-temporary-protection-directive_en). Acesso em: 31 maio 2023.

BREZAR, Aleksandar. **More than 500,000 refugees have fled Ukraine in just four days - UN.** Euronews. Disponível em: <https://www.euronews.com/my-europe/2022/02/27/ukraine-war-european-nations-open-their-doors-as-nearly-120-000-ukrainian-refugees-flee>. Acesso em: 24 jul. 2023.

COGAN, Charles G. “You Have to Understand, George. Ukraine Is Not Even a Country”. **The Huffington Post**, 16 Mar. 2014. Analysis & Opinions. Disponível em: <https://www.belfercenter.org/publication/you-have-understand-george-ukraine-not-even-country>. Acesso em: 24 jul. 2023.

COLES, G. J. L. Temporary Refuge and the Large Scale Influx of Refugees. **Australian Year Book of International Law Online**, v. 8, n. 1, p. 189-212, 1983.

COMISSÃO EUROPEIA. Comunicação da Comissão sobre orientações operacionais para a aplicação da Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária. **Jornal Oficial da União Europeia**, [s. l.], 21 mar. 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022XC0321%2803%29&qid=1647940863274>. Acesso

em: 18 jun. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Procedure 2022/0069/NLE**. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/HIS/?uri=CELEX:32022D0382>. Acesso em: 24 jul. 2023.

COMISSÃO EUROPEIA. **Temporary Protection**. Comissão Europeia, Bruxelas, [2023]. Disponível em: [https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection\\_pt](https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system/temporary-protection_pt). Acesso em: 18 jun. 2023.

COMISSION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS. Propuesta de Directiva del Consejo or la que se establecen normas mínimas sobre los requisitos y el estatuto al que pueden optar ciudadanos de países terceros y personas apátridas para ser refugiados o beneficiarios de otros tipos de protección internacional. **Comisión de las Comunidades Europeas**, Bruselas, 2001. Disponível em: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5d7fc746a.pdf>. Acesso em: 26 ago. 2023.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho**. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A0J.L\\_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3A0J.L_.2022.071.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AL%3A2022%3A071%3ATOC). Acesso em: 31 maio 2023.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de Julho de 2001**. 2001. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32001L0055>. Acesso em: 26 ago. 2023.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. **Treaty establishing the European Community (Consolidated version 2002)**. [S. l.: s. n.], 2002. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12002E/TXT>. Acesso em: 13 jun. 2023.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA; COMITÊ DE MINISTROS. Recommendation R(2000) 9 on Temporary Protection (and Explanatory Memorandum). **Refworld**, [s. l.], 2 May 2000. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3b14.html>. Acesso em: 23 jun. 2023.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA; PARLAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2011/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de Dezembro de 2011**. 2011. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX%3A32011L0095>. Acesso em: 26 ago. 2023.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA; PARLAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2013/33/EU do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013**. 2013. CONSÉIL EUROPÉEN. Réforme de l'asile dans l'UE. **Conséil Européen**, Strasbourg, 2023. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/fr/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/>. Acesso em: 16 jun. 2023.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA; PARLAMENTO DA UNIÃO EUROPEIA. **Directiva 2013/32/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013**. 2013. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/ALL/?uri=CELEX%3A32013L0032>. Acesso em: 26 ago. 2023.

CONSELHO EUROPEU. Conclusões do Conselho Europeu, 24 de fevereiro de 2022. **Conselho Europeu**, Bruxelas, 24 fev. 2022. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022/>. Acesso em: 1 jun. 2023.

Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex%3A32013L0033>. Acesso em: 26 ago. 2023.

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Propuesta de Directiva del Consejo relativa a unas normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a estas personas y asumir las consecuencias de dicha acogida. **Diario Oficial de las Comunidades Europeas**, C. 311 E/251, 31 out. 2000. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2000:311E:FULL&from=IT>. Acesso em: 26 ago. 2023.

EUROPEAN ASYLUM SUPPORT OFFICE. **Latest Asylum Trends – 2015 overview**. [s. l.]: EASO, 2015. Disponível em: <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/LatestAsylumTrends20151.pdf>. Acesso em: 15 jul. 2023.

EUROPEAN COMMISSION. Explanatory Memorandum on the Commission Proposal to establish the existence of a mass influx of displaced persons from Ukraine within the meaning of Article 5 of Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001, and having the effect of introducing temporary protection. **EUR-Lex**, Brussels, 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0091>. Acesso em: 22 jun. 2023.

EUROPEAN COUNCIL ON REFUGEES AND EXILES. **Information Sheet – Access to territory, international protection procedures and reception conditions for people fleeing the war in Ukraine in European countries**. Brussels: [s.n.], 2022. Disponível em: <https://ecre.org/information-sheet-access-to-territory-asylum-procedures-and-reception-conditions-for-ukrainian-nationals-in-european-countries/>. Acesso em: 18 jun. 2023.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR ASYLUM. Temporary protection has averted extreme pressure on EU asylum system. **EUAA**, Valletta, 28 July 2022. Disponível em: <https://euaa.europa.eu/news-events/temporary-protection-has-averted-extreme-pressure-eu-asylum-system>. Acesso em: 15 jul. 2023.

EUROSTAT. Beneficiaries of temporary protection at the end of the month by citizenship, age and sex – monthly data. **Eurostat Data Browser**, [s. l.], 2023. Disponível em: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR\\_ASYTPSM/default/map?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYTPSM/default/map?lang=en). Acesso em: 15 jul. 2023.

EXECUTIVE COMMITTEE OF THE HIGH COMMISSIONER'S PROGRAMME. **Ensuring International Protection and Enhancing International Cooperation in Mass Influx Situations**: Advance Summary Findings of the Study Commissioned by UNHCR. [S. l.] UNHCR, 7 June 2004. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/ensuring-international-protection-and-enhancing-international-cooperation-mass-influx>. Acesso em: 13 jun. 2023.

FELLER, Erika; TÜRK, Volker; NICHOLSON, Frances. **Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

FERREIRA, Lucas Rogério Carrilho. **Políticas para refugiados na União Europeia no Século XXI: o Sistema Europeu Comum de Asilo - SECA a partir da realidade italiana**. 2019. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Relações Internacionais e Integração) – Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino-Americana, 2019. Disponível em: <https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/5369>. Acesso em: 13 nov. 2022.

GENÇ, H. Deniz; ŞİRİN ÖNER, N. Aslı. Why not Activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection in the European Union. **International Journal of Political Science & Urban Studies**, Istanbul, v. 7, n. 1, p. 1-18, 2019. Disponível em: <https://dergipark.org.tr/en/pub/ipsus/issue/44191/539105>. Acesso em: 6 jul. 2023.

GUTERRES, António. Respecting Human Rights in the Context of Migration Flows in the Mediterranean. **UNHCR**, Geneva, 2015. Disponível em: <https://www.unhcr.org/us/publications/respecting-human-rights-context-migration-flows-mediterranean>. Acesso em: 5 jul. 2023.

HIDALGO, Nuria Arena. The Concept of “Mass Influx of Displaced Persons” in the European Directive Establishing the Temporary Protection System. **European Journal of Migration and Law**, [s. l.], v. 7, n. 4, p. 435-450, 2006. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/238425687\\_The\\_Concept\\_of\\_'Mass\\_Influx\\_of\\_Displaced\\_Persons'\\_in\\_the\\_European\\_Directive\\_Establishing\\_the\\_Temporary\\_Protection\\_System](https://www.researchgate.net/publication/238425687_The_Concept_of_'Mass_Influx_of_Displaced_Persons'_in_the_European_Directive_Establishing_the_Temporary_Protection_System). Acesso em: 19 ago. 2023.

HIDALGO, Nuria Arenas. **El sistema de protección temporal de desplazados en la Europa comunitaria**. Huelva: Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, 2005.

HIDALGO, Nuria Arenas. La Primera Activación de la Directiva 2001/55/CE. Entre los límites restrictivos de su ámbito de aplicación personal y las bondades de su modelo de solidaridad interestatal en la acogida de las personas desplazadas desde Ucrania. **Revista Electrónica de Estudios Internacionales**, Logroño, n. 4, dic. 2022. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/8783255.pdf>. Acesso em: 5 mar. 2023.

HIDALGO, Nuria Arenas. The eternal question: What does “mass influx” really mean? Reflections after the first activation of the Temporary Protection Directive 2001/55. **Asile**, Brussels, 4 Oct. 2022. Disponível em: <https://www.asileproject.eu/the-eternal-question-what-does-mass-influx-really-mean-reflections-after-the-first-activation-of-the-temporary-protection-directive-2001-55/>. Acesso em: 5 mar. 2023.

IMPACT of Russia's invasion of Ukraine on the markets: EU response. **European Council**, [s. l.], 6 June 2023. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-response-ukraine-invasion/impact-of-russia-s-invasion-of-ukraine-on-the-markets-eu-response/>. Acesso em: 5 jul. 2023.

İNELI-CİĞER, Meltem. 5 Reasons Why: Understanding the reasons behind the activation of

the Temporary Protection Directive in 2022 – EU Immigration and Asylum Law and Policy. **EU Immigration and Asylum Law and Policy**, [s. l.], Mar. 2022. Disponível em: <https://eumigrationlawblog.eu/5-reasons-why-understanding-the-reasons-behind-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022/>. Acesso em: 5 mar. 2023.

İNELI-CİĞER, Meltem. Has the Temporary Protection Directive become obsolete? An examination of the Directive and its lack of implementation in view of the recent asylum crisis in Mediterranean. *In*: BAULOZ, Celine *et al.* (Eds.). **Seeking asylum in the European Union: Selected protection issues raised by the second phase of the common European asylum system**. The Netherlands: Brill, 2015, p. 225–247.

İNELI-CİĞER, Meltem. Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards. **Asile**, Belgium, 6 Oct. 2022. Disponível em: <https://www.asileproject.eu/reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards/>. Acesso em: 24 mar. 2023.

İNELI-CİĞER, Meltem. Revisiting Temporary Protection as a Protection Option to Respond to Mass Influx Situations. *In*: İNELI-CİĞER, Meltem. **Exploring the Boundaries of Refugee Law: Current Protection Challenges**. Leiden: Brill, 2015. p. 197-217.

İNELI-CİĞER, Meltem. Why do states share the burden during refugee emergencies? **Suleyman Demirel Law Review**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 65-110, 2015. Disponível em: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/213508>. Acesso em: 4 jun. 2023.

KAUR, Rupī. **The Sun and Her Flowers**. Kansas: Andrews MacMeel Publishing, 2017.

KÄLIN, Walter. Temporary Protection in the EC: Refugee Law, Human Rights and the Temptations of Pragmatism. **German Yearbook of International Law**, Kiel, v. 44, p. 202-236, 2001. Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/gyl44&div=11&id=&page=>. Acesso em: 20 ago. 2023.

KERBER, Karoline. Temporary Protection in the European Union: A Chronology. **Georgetown Immigration Law Journal**, Washington, DC, v. 14, n. 35, p. 35, 1999.

KIRBY, Paul. Has Putin’s war failed and what does Russia want from Ukraine? **BBC News**, 24 Feb. 2023. Europe. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-56720589>. Acesso em: 5 jul. 2023.

KIRCHOF, Adriana; SANTOS, Adriana. A Crise de Refugiados e o Colapso do Sistema Europeu de Asilo. **Revista de Direito Internacional e Globalização Econômica**, São Paulo, v. 4, n. 4, p. 90-101, 2018. Disponível em: <https://revistas.pucsp.br/index.php/DIGE/article/view/40612>. Acesso em: 20 ago. 2023.

KNOTT, Eleanor. **Were Crimeans really pro-Russian before annexation?** The London School of Economics and Political Sciences, London, 15 Nov. 2022. Society, Politics. Disponível em: <https://www.lse.ac.uk/research/research-for-the-world/society/were-crimeans-really-pro-russian-before-annexation>. Acesso em: 4 jul. 2023.

KÜÇÜK, Esin. Temporary Protection Directive: Testing New Frontiers? **European Journal of Migration and Law**, [s. l.], v. 25, p. 1-30, 2023. Disponível em:

[https://brill.com/view/journals/emil/25/1/article-p1\\_1.xml?language=en](https://brill.com/view/journals/emil/25/1/article-p1_1.xml?language=en). Acesso em: 8 abr. 2023.

LUYTEN, Katrien. One year of temporary protection for people displaced from Ukraine. **European Parliamentary Research Service**, Brussels, 28 Feb. 2023. Disponível em: <https://epthinktank.eu/2023/02/28/one-year-of-temporary-protection-for-people-displaced-from-ukraine/#:~:text=Temporary%20protection%20waives%20the%20need>. Acesso em: 18 jun. 2023.

LUYTEN, Katrien. **Temporary protection for people fleeing Ukraine**. Brussels: European Parliamentary Research Service, 2022. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729331/EPRS\\_BRI\(2022\)729331\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/729331/EPRS_BRI(2022)729331_EN.pdf). Acesso em: 15 jul. 2023.

MANETTO, Francesco. El drama del éxodo de Venezuela obliga a Colombia a reforzar la frontera. **El País**, Cucuta, 9 Feb. 2018. América Colombia. Disponível em: [https://elpais.com/internacional/2018/02/09/colombia/1518133950\\_573287.html](https://elpais.com/internacional/2018/02/09/colombia/1518133950_573287.html). Acesso em: 25 ago. 2023.

MASCARENHAS, Blanca Garcés. Por qué esta crisis de refugiados es diferente. **Diari Ara**, Barcelona, 10 mar. 2022. Disponível em: [https://es.ara.cat/opinion/crisis-refugiados-diferente\\_129\\_4298957.html](https://es.ara.cat/opinion/crisis-refugiados-diferente_129_4298957.html). Acesso em: 5 mar. 2023.

MOTTE-BAUMVOL, Julia; MONT'ALVERNE, Tarin Cristino Frota; GUIMARÃES, Gabriel Braga. Ampliando a proteção social aos migrantes à luz da diretiva de proteção temporária da União Europeia: lições da invasão da Ucrânia. **Revista Brasileira de Direito Internacional**, Brasília, v. 19, n. 2, p. 344-361, 2022. Disponível em: <https://bdjur.stj.jus.br/jspui/handle/2011/172254>. Acesso em: 5 mar. 2023.

NASCIMBENE, Bruno; DI PASCALE, Alessia. The “Arab Spring” and the Extraordinary Influx of People who Arrived in Italy from North Africa. **European Journal of Migration and Law**, [s. l.], v. 13, n. 4, p. 341-360, 2011. Disponível em: [https://brill.com/view/journals/emil/13/4/article-p341\\_1.xml?ebody=abstract%2Fexcerpt](https://brill.com/view/journals/emil/13/4/article-p341_1.xml?ebody=abstract%2Fexcerpt). Acesso em: 15 jul. 2023.

NICOLOSI, Salvatore. The Unexpected Resurrection of the Temporary Protection Directive following Russia's invasion of Ukraine. **Renforce Blog: Utrecht Centre for Regulation and Enforcement in Europe**, [s. l.], 2023. Disponível em: <http://blog.renforce.eu/index.php/en/2022/04/11/the-unexpected-resurrection-of-the-temporary-protection-directive-following-russias-invasion-of-ukraine/>. Acesso em: 5 mar. 2023.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. **Technical note: The principle of non-refoulement under international human rights law (2018)**. Geneva: OHCHR, 5 July 2018. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/documents/tools-and-resources/technical-note-principle-non-refoulement-under-international-human>. Acesso em: 6 jun. 2023.

OFFICE OF THE UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS. Ukraine: UN experts concerned by reports of discrimination against people of African descent

at border. **OHCHR**, Geneva, 3 Mar. 2022. Disponível em: <https://www.ohchr.org/en/press-releases/2022/03/ukraine-un-experts-concerned-reports-discrimination-against-people-african>. Acesso em: 5 mar. 2023.

ORGANIZAÇÃO DE UNIDADE AFRICANA. **Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas dos refugiados em África**. 1969. Disponível em: [https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao\\_oua.pdf](https://www.fafich.ufmg.br/~luarnaut/convencao_oua.pdf). Acesso em: 19 ago. 2023.

PARLAMENTO EUROPEU, Emenda nº 17. Informe sobre a Proposta de Diretiva

PARLAMENTO EUROPEU. Conselho Europeu de Tampere 15 e 16 de outubro de 1999: conclusões da Presidência. **European Parliament**, Strasbourg, 1999. Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_pt.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_pt.htm). Acesso em: 4 jun. 2023.

PEREIRA JÚNIOR, Alcebíades Gomes; THEODORO, Diego Ferreira. **Legislação Migratória Compilada 2021**. Brasília: Conselho Nacional de Imigração, 2021. Disponível em: [https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Legisla%C3%A7%C3%A3o\\_Migrat%C3%B3ria\\_Compilada/2021\\_12\\_20\\_Compilado\\_rev\\_atu.pdf](https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Legisla%C3%A7%C3%A3o_Migrat%C3%B3ria_Compilada/2021_12_20_Compilado_rev_atu.pdf). acesso em: 19 ago. 2023.

POZNIAK, Oleksii *et al.* **Irregular Migrants in Ukraine: Analytical Summary**. Kyiv: International Organization for Migration, 2019. Disponível em: [https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd11861/files/documents/irregular\\_migrants\\_in\\_ukraine\\_eng.pdf](https://ukraine.iom.int/sites/g/files/tmzbd11861/files/documents/irregular_migrants_in_ukraine_eng.pdf). Acesso em: 16 jul. 2023.

REFUGIADOS y Migrantes de Venezuela. **R4V: Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela**, [s. l.], [2023]. Disponível em: <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>. Acesso em: 19 ago. 2023.

RODRIGUES, Gilberto Marcos Antônio. **Enciclopédia Jurídica da PUCSP**. Enciclopédia Jurídica da PUC-SP, São Paulo, mar. 2022. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/514/edicao-1/convencoes-sobre-refugiados>. Acesso em: 2 jun. 2023.

THE ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. The potential contribution of Ukrainian refugees to the labour force in European host countries. **OECD**, Paris, 27 July 2022. Disponível em: <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/the-potential-contribution-of-ukrainian-refugees-to-the-labour-force-in-european-host-countries-e88a6a55/>. Acesso em: 23 jun. 2023.

THE ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. What we know about the skills and early labour market outcomes of refugees from Ukraine. **OECD**, Paris, 6 Jan. 2023. Disponível em: <https://www.oecd.org/ukraine-hub/policy-responses/what-we-know-about-the-skills-and-early-labour-market-outcomes-of-refugees-from-ukraine-c7e694aa/>. Acesso em: 23 jun. 2023.

THIELEMANN, Eiko R. Between Interests and Norms: Explaining Burden-Sharing in the European Union. **Journal of Refugee Studies**, [Reino Unido], v. 16, n. 3, p. 253-273, Sept.



2003. Disponível em: <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/16/3/253/1549805?redirectedFrom=fulltext>. Acesso em: 17 mar. 2023.

UKRAINE: Council unanimously introduces temporary protection for persons fleeing the war. **European Council**, [s. l.], 4 Mar. 2022. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/03/04/ukraine-council-introduces-temporary-protection-for-persons-fleeing-the-war/>. Acesso em: 5 mar. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. Living conditions for asylum seekers – EU rules. **EUR-Lex**, [s. l.], 25 maio 2020. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=LEGISSUM:23010502\\_2](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=LEGISSUM:23010502_2). Acesso em: 20 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. Proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas. **EUR-Lex**, [s. l.], 26 Jul. 2022. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/temporary-protection-if-there-is-a-mass-influx-of-displaced-people.html>. Acesso em: 18 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. **Tratado de Funcionamento da União Europeia (Versão Consolidada)**. 1957. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A12016ME%2FTXT>. Acesso em: 29 jun. 2023.

UNIÃO EUROPEIA. Tribunal de Justiça. **ECLI:EU:C:2017:631**. Applicants: Slovak Republic; Hungary. Defendant: Council of the European Union. Rapporteur: A. Prechal. Luxembourg, 6 Sept. 2017. Disponível em: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=194081&doclang=PT>. Acesso em: 20 ago. 2023.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Forced displacement flow dataset, **UNHCR**, Geneva, 2023. Disponível em: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/insights/explainers/forcibly-displaced-flow-data.html>. acesso em: 19 ago. 2023.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Guidelines on International Protection No. 11: Prima Facie Recognition of Refugee Status**, 5 June 2015. Geneva: UNHCR, 2015. Disponível em: <https://www.unhcr.org/media/guidelines-international-protection-no-11-prima-facie-recognition-refugee-status-5-june-2015>. Acesso em: 19 ago. 2023.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Protocol Relating to the Status of Refugees**. 1967. Disponível em: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg\\_no=V-5&chapter=5](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=V-5&chapter=5). Acesso em: 2 jun. 2023.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Refugee definition. **UNHCR**, Geneva, 11 May 2023. Disponível em: <https://emergency.unhcr.org/protection/legal-framework/refugee-definition>. Acesso em: 20 jun. 2023.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. Roundtable on Temporary Protection: 19-20 July 2012. **Refworld**, [s. l.], 2012. Disponível em: <https://www.refworld.org/docid/506d908a2.html>. Acesso em: 13 jun. 2023.

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES. **Ukraine Refugee Situation**. Operational Data Portal: Ukraine Refugee Situation, Geneva, [2023]. Disponível em: <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>. Acesso em: 15 jul. 2023.

UNITED NATIONS. International Migrant Stock 2020. **United Nations: Population Division**, 2020. Disponível em: <https://www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock>. Acesso em: 16 jul. 2023.

UNITED NATIONS. Mass Migration. **United Nations Economic and Social Commission for Western Asia**, Beirut, [2023]. Disponível em: <https://archive.unescwa.org/mass-migration>. Acesso em: 1 jun. 2023.

VITIELLO, Daniela. The Nansen Passport and the EU Temporary Protection Directive: Reflections on Solidarity, Mobility Rights and the Future of Asylum in Europe. **European Papers**, [s. l.], v. 7, n. 1, p. 15-30, 2022. Disponível em: <https://www.europeanpapers.eu/it/europeanforum/nansen-passport-eu-temporary-protection-directive-solidarity-mobility-rights-future-asylum>. Acesso em: 27 jun. 2023.