

A EXTERNALIZAÇÃO DOS REGRESSOS NO NOVO PACTO EM MATÉRIA DE MIGRAÇÃO E ASILO DA UNIÃO EUROPEIA: UMA ANÁLISE À LUZ DO PRINCÍPIO DO NON- REFOULEMENT E DOS DIREITOS HUMANOS

**THE EXTERNALISATION OF RETURNS IN THE EUROPEAN UNION'S NEW
PACT ON MIGRATION AND ASYLUM: AN ANALYSIS IN LIGHT OF THE
PRINCIPLE OF NON-REFOULEMENT AND HUMAN RIGHTS**

Ciências Humanas, Ciências Sociais Aplicadas • 16/10/2026

REGISTRO DOI: [10.70773/revistatopicos/792021094](https://doi.org/10.70773/revistatopicos/792021094)

Valter Alfredo Marcos Dair¹

RESUMO

O endurecimento contemporâneo das políticas migratórias tem ampliado mecanismos de controle, detenção e afastamento de pessoas migrantes, em um movimento de progressivo fechamento das fronteiras que encontra nova expressão no Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo da União Europeia e no novo sistema comum de regresso aprovado, em primeira leitura, pelo Parlamento Europeu em junho de 2026. Este artigo analisa em que medida a externalização dos regressos para países terceiros é compatível com o princípio do *non-refoulement* e com as obrigações internacionais de proteção dos direitos humanos. Trata-se de pesquisa qualitativa, bibliográfica e documental, de abordagem jurídico-normativa e crítica, fundamentada em documentos da União Europeia, instrumentos internacionais de proteção dos refugiados e dos direitos humanos, decisões judiciais, relatórios institucionais e nas experiências de externalização desenvolvidas entre Reino Unido e Ruanda e entre Itália e Albânia. O diálogo teórico mobiliza, entre outros, Foucault, Bourdieu, Bigo, De Genova, De Haas, Candau e Le Goff, permitindo compreender a externalização não apenas como instrumento administrativo, mas como expressão de racionalidades de poder, securitização, classificação e produção da irregularidade migratória. Os resultados indicam que o deslocamento territorial dos procedimentos de regresso não elimina a responsabilidade jurídica dos Estados e pode ampliar riscos de violações relacionados à avaliação individualizada, ao acesso à justiça e ao *refoulement* direto ou em cadeia. Conclui-se que a externalização não é, por si só, necessariamente incompatível com o princípio do *non-refoulement*, desde que submetida a garantias materiais e efetivas de proteção. Contudo, a política migratória não pode concentrar seus mecanismos coercitivos exclusivamente sobre a pessoa migrante, devendo também alcançar os agentes, interesses e estruturas

jurídicas, políticas e econômicas que produzem, mantêm ou se beneficiam da irregularidade. Externalizar a execução dos regressos, portanto, não pode significar externalizar a responsabilidade estatal.

Palavras-chave: Direitos Humanos; Migração Internacional; Refúgio e Asilo; Non-refoulement e União Europeia.

ABSTRACT

The contemporary tightening of migration policies has expanded mechanisms of control, detention, and removal of migrants, reflecting a progressive closure of borders that has found renewed expression in the European Union's New Pact on Migration and Asylum and in the new common system for returns approved at first reading by the European Parliament in June 2026. This article analyzes the extent to which the externalization of returns to third countries is compatible with the principle of *non-refoulement* and with international human rights obligations. It is a qualitative, bibliographic, and documentary study adopting a legal-normative and critical approach, based on European Union documents, international instruments for the protection of refugees and human rights, judicial decisions, institutional reports, and the externalization experiences developed between the United Kingdom and Rwanda and between Italy and Albania. The theoretical framework draws, among others, on Foucault, Bourdieu, Bigo, De Genova, De Haas, Candau, and Le Goff, allowing externalization to be understood not merely as an administrative instrument, but as an expression of rationalities of power, securitization, classification, and the production of migrant irregularity. The findings indicate that the territorial displacement of return procedures does not eliminate States' legal responsibility and may increase the risk of violations related to individualized assessment, access to justice, and direct or chain *refoulement*. It is concluded that externalization is not

necessarily, in itself, incompatible with the principle of *non-refoulement*, provided that it is subject to substantive and effective safeguards for protection. However, migration policy cannot concentrate its coercive mechanisms exclusively on migrants and must also address the actors, interests, and legal, political, and economic structures that produce, sustain, or benefit from irregular migration. Therefore, externalizing the implementation of returns cannot mean externalizing State responsibility.

Keywords: Human Rights; International Migration; Refuge and Asylum; Non-refoulement; European Union.

1. INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, estamos vivendo uma realidade que se assemelha a uma nova "pandemia", mas desta vez direcionada às migrações. Assim como ocorreu na resposta à COVID-19, blocos, uniões, comunidades e Estados estão restringindo intensamente as suas fronteiras a partir de políticas migratórias.

Nota-se que em Bruxelas, a União Europeia avançou com uma grande reformulação de sua política migratória, com um novo Pacto de matéria de Migração e Asilo que entrou em vigor a 12 de Junho de 2026, com o objetivo de reformar e unificar a gestão de fronteiras, imigração ilegal e pedidos de asilo nos países do bloco.

Um dos pontos do novo pacto foca em aumentar as deportações por meio de acordos para construir centros de detenção no exterior, sob o pretexto de acelerar os processos de retorno e garantias à repatriação de quem não tem o direito legal de permanecer na comunidade europeia.

No entanto, no âmbito da reformulação das políticas de retorno, o parlamento europeu aprovou em primeira leitura, em 17 de junho de 2026, sua posição em relação à proposta de regulamento destinada a estabelecer um sistema comum de regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. Portanto,

Artigo 17.º Regresso a um país terceiro com o qual exista um acordo ou convénio, 1. O regresso, na aceção do artigo 4.º, primeiro parágrafo, ponto 3, alínea g), dos nacionais de países terceiros em situação irregular exige a celebração de um acordo ou convénio com um país terceiro. Só é possível celebrar esse acordo ou convénio com um país terceiro se forem respeitadas as normas e os princípios internacionais em matéria de direitos humanos, em conformidade com o direito internacional, nomeadamente o princípio da não repulsão. (Parlamento Europeu, 2026).

Deste modo, organizações internacionais, alguns Estados-membros da União Europeia, Organizações não governamentais, e especialistas apontam que o modelo em implementação pode resultar em violações de direitos fundamentais e na fragilização do Princípio de *Non-Refoulement*. essas fragilidades não se limitam ao campo teórico, pois experiências anteriores de externalização revelam dificuldades concretas na execução desse tipo de política migratória.

Observa-se que o modelo de externalização firmado entre o Reino Unido e Ruanda foi descontinuado sem que fossem realizadas transferências compulsórias de solicitantes de asilo nos moldes inicialmente previstos. A medida envolveu investimentos elevados e enfrentou forte resistência judicial, sobretudo após o

reconhecimento do risco real de *non refoulement* (United Kingdom, 2023, para. 149; United Kingdom, 2025; National Audit Office, 2024).

Um outro modelo entre Itália e Albânia, os sucessivos bloqueios judiciais comprometeram o funcionamento do procedimento acelerado de asilo e levaram o governo italiano a alterar a finalidade dos centros, que passaram a receber também pessoas cujos pedidos de proteção haviam sido rejeitados na Itália (Amante, 2025; Blaakman, 2026, p. 8). A baixa utilização dessas estruturas e os custos envolvidos também revelam limites operacionais e financeiros do modelo (REUTERS, 2025).

Essas experiências indicam que a externalização pode deslocar territorialmente o controle migratório, mas não afasta as obrigações dos Estados quanto ao *non-refoulement*, direitos humanos, ao acesso à justiça e à avaliação individualizada dos riscos.

Segundo Souza (2026), " O bloco acabou por institucionalizar uma política que violenta abertamente garantias fundamentais consagradas no direito internacional e nos tratados de direitos humanos dos quais os próprios Estados-membros são signatários".

Portanto, a partir da leitura foucaultiana, a externalização das políticas migratórias pode ser compreendida como uma configuração das tecnologias de poder utilizadas para governar a mobilidade humana. Para Foucault, o controle não desaparece com o deslocamento territorial, mas passa a operar por uma rede transnacional de normas, instituições, classificações, vigilância e confinamento. assim a externalização amplia a capacidade europeia de administrar os fluxos migratórios, ao mesmo tempo que pode

dificultar o acesso à justiça, fiscalização e a responsabilização de eventuais violações de direitos. (Foucault, 1979).

Entretanto, na possível tensão entre, de um lado, a busca da União Europeia por maior eficiência na execução dos retornos e, de outro, a necessidade de garantir que a externalização não produza formas diretas ou indiretas de *refoulement*, nem fragiliza direitos fundamentais reconhecidos pelo direito internacional e pelo próprio ordenamento jurídico europeu, deste modo, surge a seguinte pergunta de pesquisa: em que medida a externalização dos retornos para países terceiros, prevista no Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo e no novo sistema comum de regresso da União Europeia, é compatível com o princípio do *non-refoulement* e com as obrigações internacionais de proteção dos direitos humanos?

O artigo consiste em analisar a externalização dos retornos prevista no novo sistema comum de regresso da União Europeia, sua compatibilidade com o princípio do *non-refoulement* e com os direitos humanos. Buscando compreender a partir da contextualização da dimensão externa da política migratória europeia, identificando os mecanismos normativos que permitem a celebração de acordos de regresso com países terceiros, examinando as possíveis fragilidades relacionadas à proteção dos direitos humanos, propondo um outro olhar para a questão da imigração irregular.

Para alcançar os objetivos propostos, realizou-se uma pesquisa de abordagem qualitativa, de natureza bibliográfica e documental, com análise jurídico-normativa e crítica. O corpus documental principal foi constituído pela posição do Parlamento Europeu aprovada em primeira leitura em 17 de junho de 2026, que prevê a celebração de

acordos ou convênios com países terceiros para a execução dos retornos.

Como fontes complementares, serão utilizados instrumentos internacionais de proteção dos refugiados e dos direitos humanos, decisões judiciais, relatórios institucionais e documentos da União Europeia destinados à contextualização da política migratória. esta análise foi orientada pelas contribuições de Hein de Haas, Didier Bigo, Nicholas De Genova, Michel Foucault, Pierre Bourdieu, Joël Candau e Jacques Le Goff, mobilizadas para examinar os discursos de eficácia das políticas restritivas, a securitização, a produção da irregularidade e do risco de deportação, as relações de poder, a violência simbólica, a memória e a identidade e o caráter político dos documentos oficiais.

Essas referências conceituais operam como chave de leitura fundamentais para desvelar as implicações políticas, jurídicas e sociais que norteiam as reformas contemporâneas do regime migratório.

2. NOVO PACTO EM MATÉRIA DE MIGRAÇÃO E ASILO DA UE

As dinâmicas migratórias contemporâneas devem em parte ser compreendida como um fenômeno que transcende a capacidade unilateral dos Estados e as oscilações ideológicas das gestões executivas. os fluxos migratórios respondem a condicionantes estruturas globais, fatores de repulsão e redes transnacionais que desafiam as políticas de restrição ou abertura fronteira. A crítica de De Haas (2024) permite questionar essa visão da migração como uma torneira que os governantes poderiam controlar segundo suas conveniências políticas.

Essa compreensão pode ser aprofundada pela noção de vida nua desenvolvida por Agamben e criticamente revisitada por Nascimento (2022), segundo a qual determinadas vidas são produzidas na relação de exceção com o poder soberano, permanecendo incluídas no ordenamento justamente pela possibilidade de serem excluídas, retidas ou afastadas. Portanto, não se trata de afirmar que toda pessoa migrante se encontra automaticamente nessa condição, mas de analisar como políticas migratórias podem reduzir sujeitos concretos a objetos de gestão, expondo suas vidas ao abandono e à violência em nome da demonstração de controle e eficiência estatal.

Deste modo, a maneira como a União Europeia representa a migração também integra o jogo social da memória e da identidade, no qual as sociedades selecionam aquilo que reconhecem como parte de sua história e delimitam os sujeitos considerados pertencentes ou exteriores à comunidade (Candau, 2012).

Embora a mobilidade humana tenha participado da própria constituição histórica da Europa, os discursos contemporâneos tendem a destacar a migração como problema de segurança, controle e eficiência administrativa. Essa representação é institucionalizada nos documentos do Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo, que não podem ser compreendidos como registros neutros. Para Le Goff (1990), todo documento também é monumento, pois resulta de relações de poder e de escolhas sobre o que será evidenciado, preservado ou silenciado. Assim, ao classificar pessoas como regulares, irregulares, admissíveis ou retornáveis, o Novo Pacto não apenas regulamenta a mobilidade, mas produz e legitima determinada memória institucional da migração, na qual a

experiência humana do deslocamento pode ser subordinada às prioridades de controle das fronteiras.

Portanto, a preocupação europeia com a migração e o asilo não é recente, resulta de um processo contínuo de institucionalização voltada à gestão da mobilidade e ao controle das fronteiras. desde o acordo de *Schengen* de 1985, que suprimiu progressivamente os controles internos e reforçou a necessidade de uma fronteira externa comum (Acordo de Schengen, 1985), passando pela convenção de *Dublin* de 1990, que adotou critérios para a determinação do Estado responsável pela análise dos pedidos de asilo (Convenção de Dublin, 1990), e pelo *Tratado de Amsterdã* de 1997, que incorporou e aprofundou matérias relacionadas à circulação de pessoas, imigração e asilo no âmbito da União (União Europeia, 1997).

Observa-se a aplicação dos instrumentos europeus de gestão migratória, a criação do *Eurodac* em 2000 e da *Frontex* em 2004, destinados, respectivamente, à identificação biométrica dos requerentes e à coordenação do controle das fronteiras externas, a União Europeia ampliando os seus instrumentos de gestão migratória. (Conselho da União Europeia, 2000; Conselho da União Europeia, 2004).

Também em 2004, o *programa da Haia* estabeleceu diretrizes para o período de 2005 a 2010, buscando reforçar o espaço de liberdade, Segurança e Justiça, regular os fluxos migratórios, controlar as fronteiras externas e desenvolver uma política comum. Porém o *Tratado de Lisboa*, consolidou posteriormente matéria no ordenamento do bloco. o Programa de Estocolmo (2009), que orientou as ações entre 2010 e 2014, reafirmou o controle das migrações regulares e o combate à clandestinidade às necessidades

do mercado de trabalho e ao equilíbrio demográfico europeu (Conselho Europeu, 2005, 2010; União Europeia, 2007).

Em 2015 a *Crise dos Refugiados*, mais de 1 milhão de pessoas especialmente da Síria, Afeganistão e Iraque chegaram à Europa (Eurostat, 2016). O sistema de Dublin entrou em colapso e o bloco se dividiu politicamente entre cotas obrigatórias e recusas de acolhimento, enquanto o acordo firmado entre a *União Europeia e a Turquia*, em 2016, fortaleceu a dimensão externa da política migratória europeia ao estabelecer mecanismos de cooperação para conter chegadas irregulares e organizar retornos a partir das ilhas gregas (Conselho Europeu, 2016).

Nesse percurso e de outros que fazem parte das reformas e iniciativas para a gestão de migração, o Novo Pacto em Matéria de Migração e Asilo representa uma nova etapa do esforço europeu para aprimorar a harmonização dos procedimentos, ampliar a eficiência da gestão e fortalecer o controle dos deslocamentos, inclusive mediante a cooperação com países terceiros (Comissão Europeia, 2020).²

Aplicada ao Novo Pacto, essa perspectiva exige que seus regulamentos, comunicações e estratégias sejam analisados não somente pelo que estabelecem juridicamente, mas também pelas representações que procuram produzir e legitimar. Ao apresentar a migração mediante expressões como “gestão eficiente”, “controle dos fluxos”, “prevenção das chegadas irregulares” e “retornos eficazes”, os documentos transformam uma realidade humana, histórica e socialmente complexa em objeto de administração institucional. O problema não reside apenas na utilização dessas categorias, mas no risco de que elas tornem menos visíveis as

trajetórias, os vínculos, os conflitos e as vulnerabilidades das pessoas sobre as quais as políticas incidem.

Ao fim e ao cabo, a nova legislação europeia conseguiu a proeza política de desagradar a todos: é considerada branda demais pelos nacionalistas radicais do Leste e profundamente violadora pela advocacia internacional de direitos humanos. O que resta em pauta, infelizmente, é o aviltamento institucionalizado do direito de buscar refúgio no solo que um dia se pretendeu o berço dos direitos humanos contemporâneos, (Souza, 2026).

Deste modo, a vulnerabilidade, a dignidade e os direitos humanos permanecem no centro tanto das lutas contra as violações quanto às políticas e instrumentos criados para enfrentá-las. Contudo, mesmo iniciativas apresentadas como inovadoras ou representativas de avanços institucionais podem reproduzir violações quando não são acompanhadas de uma análise concreta de seus efeitos sobre as pessoas atingidas. A intenção de proteger por si só, não garante a proteção efetiva, é necessário observar como esses instrumentos operam na prática, quais vulnerabilidades podem aprofundar e em que medida preservam, de fato, a dignidade e os direitos humanos.

3. O NOVO SISTEMA COMUM DE REGRESSO E A EXTERNALIZAÇÃO

A externalização de políticas migratórias sempre trouxe opiniões, críticas, posturas, acompanhadas de posições divergentes quanto aos seus fundamentos, a sua eficácia e a sua compatibilidade com os direitos humanos.

No interior da união europeia, não se consolidou uma compreensão homogênea sobre propostas que se transferem para países terceiros, com funções de acolhimento, à análise de pedidos ou à execução dos regressos, sobretudo porque essas medidas envolvem disputas sobre solidariedade entre os Estados-membros, repartição de responsabilidade e limites jurídicos da atuação externa da união. enquanto alguns governos as apresentam como instrumentos necessários para reduzir e gerir chegadas irregulares, e tornar os retornos mais eficazes e seguros, outros atores políticos, jurídicos e sociais alertam para risco de afastar as pessoas dos mecanismos europeus de protecção e de tornar menos visível a responsabilidade pelos feitos produzidos.

Assim, a externalização não pode ser entendida como uma solução consensual, mas como parte de um campo permanente de disputas sobre quem pode entrar, permanecer, quem pode ser detido ou ser afastado do território europeu. não obstante entende-se que:

A União Europeia (UE) é o mais bem-sucedido projeto de regionalismo político no mundo, o foi no século passado e continua sendo no presente. Não há dúvidas de que esse complexo institucional comporta modelos avançados de democracia e de Estado de Direito historicamente forjados e desenvolvidos na Europa Ocidental. De fato, candidatar-se a membro pleno de direito exige mais do que compartilhar um espaço geográfico, mas a observância de uma série de quesitos, em especial dos valores, prioridades, interesses e objetivos que regem a União Europeia (UE) (Silva; Amaral, 2013).

Por isso, as ações da União Europeia não podem ser compreendidas como decisões restritas ao seu espaço interno, pois seus efeitos

alcançam os países de origem e de trânsito e, principalmente, as pessoas migrantes.

Sendo uma das regiões mais procuradas por aqueles que buscam proteção, trabalho e melhores condições de vida, o bloco assume uma responsabilidade que ultrapassa a gestão administrativa das fronteiras. políticas inadequadas podem aprofundar vulnerabilidades, transferir riscos para países terceiros e comprometer a dignidade humana, revelando a distância entre os valores humanitários proclamados pela união e os efeitos concretos de suas decisões.

Sob a perspectiva do Bem Viver, proposta por Acosta (2016), a proteção da vida exige superar políticas orientadas exclusivamente pela segurança, pelo controle e pela eficiência viradas todas a securitização, é necessário reconhecer a interdependência entre os povos e a necessidade de formas de convivência sustentadas nos direitos humanos, na hospitalidade, na solidariedade e na dignidade.

Assim, medidas que externalizam responsabilidades e expõem vidas a riscos em países terceiros não atingem apenas quem se desloca, mas colocam em questão o compromisso coletivo com uma vida digna e com a construção de outros modos possíveis de convivência.

A construção do sistema europeu de regresso ocorreu numa interligação de instrumentos que foi sendo aprimorado com o tempo, portanto, A Directiva 2001/40/CE introduziu o reconhecimento mútuo das decisões de afastamento, complementado pela Decisão 2004/191/CE, Esse arcabouço normativo consolidou-se anos mais tarde com a Diretiva 2008/115/CE que estabeleceu normas comuns para o regresso de nacionais de

países terceiros em situação irregular. Posteriormente, o sistema foi reforçado por mecanismos de digitalização, intercâmbio de informações e ampliação da atuação da Frontex.

Com o Pacto de 2024, a proposta COM(2025) 101 e o texto aprovado pelo Parlamento Europeu em primeira leitura, em 17 de junho de 2026, a cooperação com países terceiros ganhou maior centralidade, abrindo espaço para a transferência para fora da União, parte da execução dos regressos. Assim, a externalização passa a ocupar uma posição estrutural na política migratória europeia (Parlamento Europeu, 2026).³

Não obstante, articulam-se diretamente com o novo sistema de regresso, os seguintes instrumentos, o regulamento (UE) 2024/1356, o regulamento (UE) 2024/1348, o regulamento (UE) 2024/1351, o regulamento (UE) 2024/1349, em conjunto, esses instrumentos legais aproximam as etapas de identificação, análise, decisão e afastamento, formando um sistema contínuo de gestão de pessoa migrante desde sua chegada à fronteira até a sua possível retirada do território europeu depois de todas as possíveis verificações (Parlamento Europeu, 2026).⁴

Apesar de todos esses instrumentos em um modelo integrado de gestão migratória, permanecem questionamentos quanto à sua efetivação concreta, sobretudo no que se refere à proteção dos direitos humanos e à observação do princípio *non-refoulement*. tornando-se necessário, portanto, examinar se haverá avaliação individual efetiva, acesso à assistência jurídica, possibilidade real de recurso e mecanismos independentes de monitoramento capazes de impedir tanto o *refoulement* direto quanto o chamado *refoulement* em cadeia.

4. DIREITOS HUMANOS, *NON-REFOULEMENT* E LIMITES DA EXTERNALIZAÇÃO

A preocupação com a efetivação concreta deste novo pacto, está gerando várias críticas, em volta dos direitos humanos e do princípio de *non refoulement*, como aponta a ONGs Anistia Internacional:

"Está mais claro do que nunca que este Pacto da UE sobre Migração e Asilo atrasará a legislação europeia de asilo por décadas, levará a mais sofrimento e colocará mais pessoas em risco de violações de direitos humanos em cada etapa de suas jornadas", disse Eve Geddie, chefe do Escritório de Instituições Europeias e Diretora de Advocacia da Anistia Internacional (Amnesty International, 2024).

A crítica da Anistia Internacional encontra correspondência no posicionamento de outras organizações humanitárias que atuam diretamente com pessoas migrantes e refugiadas. deste modo, a avaliação de Médicos Sem Fronteiras converge a discussão ao destacar os efeitos concretos do pacto nas fronteiras europeias. a organização afirma que:

O Pacto está sendo vendido pela UE como uma solução para a chamada "crise migratória" da Europa. Não é. Os eurodeputados votaram a favor de um Pacto de Migração que aumenta a violência e o sofrimento para pessoas que buscam segurança nas fronteiras da UE, criminaliza ONGs e terceiriza a gestão de fronteiras para países inseguros. Isso é uma abolição do direito de buscar asilo na UE e terá consequências catastróficas para a vida das pessoas que buscam segurança e proteção na Europa. (Médicos Sem Fronteiras, 2024).

No mesmo posicionamento, o Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos, Volker Türk, refere que, "os Estados da UE não podem simplesmente terceirizar suas obrigações de direitos humanos para terceiros Estados neste contexto. A detenção e o retorno de pessoas vulneráveis, incluindo crianças, para outros países é um exercício particularmente sensível do poder do Estado e acarreta alto risco de violações dos direitos humanos. Deve haver ênfase central na proteção dos direitos humanos e na dignidade em todo o corpo – tanto na prática quanto na lei" (Acnudh, 2026).

Na posição de Amy Pope, Diretora-Geral da Organização Internacional para as Migrações, acrescenta que "A prioridade é transformar as reformas em resultados práticos para Estados, comunidades e pessoas em movimento." (OIM; ACNUR, 2026).

Portanto, a análise do novo sistema europeu de regresso deve ser realizada em comunhão com a Convenção de Genebra 1951 e o Protocolo de 1967, que formam o alicerce do regime internacional de proteção dos refugiados. a convenção inicialmente definia como refugiada a pessoa que se encontra fora de seu país 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.

E, o Protocolo de 1967 ampliou o alcance desse regime ao retirar as limitações temporal e geográfica originalmente previstas, tornando essas garantias aplicáveis às novas situações de refúgio surgidas em diferentes regiões do mundo (ACNUR, 2010).

Embora a posição aprovada pelo Parlamento Europeu em 2026 reafirme formalmente o respeito aos direitos fundamentais e ao princípio do *non-refoulement*, ela também amplia as possibilidades de afastamento para países terceiros, impõe deveres de cooperação à pessoa migrante e fortalece medidas de detenção e coerção (Parlamento Europeu, 2026).

É nessa articulação que surge a principal tensão: enquanto a Convenção e o Protocolo procuram proteger a pessoa contra a perseguição e o retorno a territórios de risco, o sistema europeu concentra-se na rapidez e na eficácia do afastamento. A existência de garantias no texto não elimina, portanto, a necessidade de verificar se os procedimentos acelerados, as presunções de segurança e as transferências para países sem vínculo anterior preservam concretamente os direitos reconhecidos internacionalmente.

Nesse contexto, as experiências de externalização associadas ao acordo Itália–Albânia e ao projeto Reino Unido–Ruanda devem ser

consideradas não como modelos a serem automaticamente reproduzidos, mas como precedentes que exigem escrutínio rigoroso na construção do sistema europeu de regresso. Esses casos evidenciam que a transferência de pessoas para fora do território do Estado não elimina sua responsabilidade jurídica pelos efeitos da decisão, tampouco garante, por si só, o respeito aos direitos humanos e ao princípio do *non-refoulement*.

Como demonstram Silva e Amaral (2013), a política migratória europeia é atravessada pela tensão entre o discurso humanitário e as práticas de controle; em Bigo (1998), a externalização revela a expansão da lógica securitária para além das fronteiras; e, De Genova (2002), amplia o espaço da deportabilidade, mantendo a pessoa submetida à possibilidade contínua de remoção. Assim, essas experiências devem funcionar como alerta para que o novo modelo não seja estruturado apenas com base na eficiência dos afastamentos, mas na avaliação concreta das condições dos países terceiros, na garantia de recurso efetivo, no monitoramento independente e na responsabilização dos Estados por eventuais violações.

Dessa forma, a externalização dos regressos não pode ser compreendida apenas como uma inovação jurídica ou administrativa. Em Foucault (1988), ela integra um dispositivo de governo das mobilidades, por meio do qual territórios, procedimentos e populações são organizados segundo critérios de segurança e controle. portanto, Bourdieu (1989) permite observar que categorias como “irregular”, “seguro” e “retornável” possuem força simbólica para legitimar distinções e práticas de exclusão.

A externalização revela-se, portanto, como parte de uma racionalidade mais ampla de seleção e gestão das mobilidades, cuja legitimidade deve ser confrontada com a dignidade humana, o *non-refoulement* e a responsabilidade dos Estados pelos efeitos de suas decisões.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A análise desenvolvida neste artigo demonstrou que a externalização dos regressos não representa uma iniciativa isolada, mas uma nova etapa do processo histórico de fortalecimento da dimensão externa da política migratória da União Europeia. A construção gradual de mecanismos comuns de identificação, controle, análise, detenção e afastamento culmina em um sistema que procura tornar os regressos mais uniformes e eficazes, inclusive mediante acordos com países terceiros e a possibilidade de instalação de centros fora do território europeu.

Em resposta à questão de pesquisa, conclui-se que a externalização dos regressos não é, por si só, necessariamente incompatível com o princípio do *non-refoulement* e com as obrigações internacionais de proteção dos direitos humanos. Essa compatibilidade, contudo, depende da existência de garantias concretas, como a avaliação individualizada dos riscos, o acesso efetivo à assistência jurídica e à justiça, a possibilidade de suspensão da transferência, o monitoramento independente e a prevenção do *refoulement* direto ou em cadeia. A simples previsão formal dessas garantias nos instrumentos normativos não assegura sua efetivação prática.

As experiências do Reino Unido com Ruanda e da Itália com a Albânia demonstram que o deslocamento territorial dos

procedimentos não elimina os obstáculos jurídicos, operacionais e financeiros da externalização. Também evidenciam que a celebração de acordos e a classificação formal de um país como seguro não asseguram, por si sós, a existência de condições concretas de proteção. A responsabilidade permanece vinculada aos Estados que decidem, financiam, organizam ou controlam as transferências, ainda que seus efeitos sejam produzidos fora de seus territórios. A externalização da execução, portanto, não pode significar a externalização da responsabilidade.

O diálogo com os autores permitiu compreender que esses mecanismos não operam apenas como instrumentos administrativos. A partir de Bigo (1998) e Foucault (1988), observa-se que a externalização amplia uma racionalidade securitária de governo das mobilidades. Bourdieu (1989) contribui para perceber como classificações como "irregular", "inadmissível", "seguro" e "retornável" podem naturalizar distinções e práticas de exclusão. De Genova (2002), por sua vez, demonstra que a irregularidade não é uma característica inerente à pessoa migrante, mas uma condição produzida pelos próprios regimes jurídicos e políticos de entrada, permanência e afastamento.

Essa compreensão permite questionar o direcionamento predominante das políticas europeias de combate à imigração irregular. Ao concentrar os mecanismos de vigilância, detenção e regresso sobre as pessoas migrantes, a União Europeia tende a atuar sobre a manifestação mais visível do fenômeno, sem alcançar suficientemente os agentes e as estruturas que o produzem, mantêm ou exploram. A irregularidade migratória não surge espontaneamente, mas é produzida por restrições jurídicas e administrativas, decisões estatais, redes de trânsito e facilitação,

intermediários, organizações, empregadores e interesses econômicos que podem se beneficiar da vulnerabilidade das pessoas colocadas nessa condição.

Uma política efetivamente comprometida com o enfrentamento da imigração irregular deve, portanto, redirecionar parte de seus instrumentos de investigação, controle e responsabilidade para esses agentes, interesses e estruturas. Isso não significa negar aos Estados a competência para administrar suas fronteiras, mas reconhecer que transformar o migrante no principal alvo da ação coercitiva pode aperfeiçoar os mecanismos de afastamento sem enfrentar as causas jurídicas, políticas e econômicas que sustentam a irregularidade.

Conclui-se, assim, que o desafio colocado à União Europeia não consiste apenas em determinar como e para onde realizar os regressos, mas também em identificar quem produz a irregularidade, quem se beneficia dela e quais responsabilidades devem ser atribuídas. Enquanto a pessoa migrante for tratada como causa do fenômeno, e não como sujeito inserido em relações mais amplas de poder, exploração e restrição da mobilidade, a inovação dos instrumentos poderá ampliar a capacidade de controle sem solucionar o problema que pretende enfrentar. A dignidade humana, o acesso à proteção e o respeito ao princípio do *non-refoulement* devem constituir o fundamento material das políticas migratórias, e não apenas garantias formalmente enunciadas em seus instrumentos normativos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUDH – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS DIREITOS HUMANOS. *UN Human Rights Chief concerned about new EU returns law, urges consistency with human rights and refugee law*. Genebra, 20 jun. 2026.

ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. *Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e Protocolo de 1967*. Genebra: ACNUR, 2010.

ACORDO DE SCHENGEN. Acordo entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns. Schengen, 14 jun. 1985. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, série L, n. 239, p. 13-18, 22 set. 2000. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/glossary/schengen-agreement-and-convention.html>.

Acesso em: 25 jul. 2026.

ACOSTA, Alberto. *O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. Tradução de Tadeu Breda. São Paulo: Autonomia Literária: Elefante, 2016.

AMANTE, Angelo. Italy to turn empty Albania migrant centre into repatriation hub. *Reuters*, 28 mar. 2025. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/europe/italy-turn-empty-albania-migrant-centre-into-repatriation-hub-2025-03-28/>. Acesso em: 22 jul. 2026.

AMNESTY INTERNATIONAL. EU: Migration and Asylum Pact reforms will put people at heightened risk of human rights violations. *Amnesty International*, 4 abr. 2024. Disponível em: <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/04/eu-migration->

[asylum-pact-put-people-at-risk-human-rights-violations/](#). Acesso em: 27 jul. 2026.

BIGO, Didier. Sécurité et immigration: vers une gouvernamentalité par l'inquiétude? *Cultures & Conflits*, n. 31-32, p. 13-38, 1998.

BLAAKMAN, Steven. *Return hubs: challenges, obstacles and opportunities*. Bruxelas: European Parliamentary Research Service, 2026. Documento PE 789.344. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2026/789344/EPRS_BRI%282026%29789344_EN.pdf. Acesso em: 22 jul. 2026.

BOURDIEU, Pierre. *O poder simbólico*. 2. ed. Tradução de Fernando Tomaz. Lisboa: Difel, 1989.

CANDAU, Joël. *Memória e identidade*. Tradução de Maria Letícia Ferreira. São Paulo: Contexto, 2012.

COMISSÃO EUROPEIA. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre um novo Pacto em matéria de Migração e Asilo*. COM(2020) 609 final. Bruxelas, 23 set. 2020. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52020DC0609>. Acesso em: 25 jul. 2026.

COMISSÃO EUROPEIA. *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC*. COM(2025) 101 final. Estrasburgo, 11 mar. 2025.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Decisão 2004/191/CE do Conselho, de 23 de fevereiro de 2004, que estabelece os critérios e as modalidades práticas para a compensação dos desequilíbrios financeiros decorrentes da aplicação da Diretiva 2001/40/CE. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 60, p. 55-57, 27 fev. 2004.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2001/40/CE do Conselho, de 28 de maio de 2001, relativa ao reconhecimento mútuo de decisões de afastamento de nacionais de países terceiros. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 149, p. 34-36, 2 jun. 2001.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho, de 26 de outubro de 2004, que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 349, p. 1-11, 25 nov. 2004. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32004R2007>. Acesso em: 25 jul. 2026.

CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (CE) n.º 2725/2000 do Conselho, de 11 de dezembro de 2000, relativo à criação do sistema “Eurodac” de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva da Convenção de Dublin. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 316, p. 1-10, 15 dez. 2000. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:32000R2725>. Acesso em: 25 jul. 2026.

CONSELHO EUROPEU. *Declaração UE-Turquia, de 18 de março de 2016*. Bruxelas, 18 mar. 2016. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>. Acesso em: 25 jul. 2026.

CONSELHO EUROPEU. *Programa da Haia: reforço da liberdade, da segurança e da justiça na União Europeia*. *Jornal Oficial da União Europeia*, C 53, p. 1-14, 3 mar. 2005. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52005XG0303\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52005XG0303(01)).

Acesso em: 25 jul. 2026.

CONSELHO EUROPEU. *Programa de Estocolmo: uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos*. *Jornal Oficial da União Europeia*, C 115, p. 1-38, 4 maio 2010. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52010XG0504\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:52010XG0504(01)).

Acesso em: 25 jul. 2026.

CONVENÇÃO DE DUBLIM. Convenção sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado-membro das Comunidades Europeias. Dublin, 15 jun. 1990. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, C 254, p. 1-12, 19 ago. 1997. Disponível em: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:41997A0819\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:41997A0819(01)). Acesso em: 25 jul. 2026.

DE GENOVA, Nicholas P. Migrant “illegality” and deportability in everyday life. *Annual Review of Anthropology*, v. 31, p. 419-447, 2002. DOI: 10.1146/annurev.anthro.31.040402.085432.

DE HAAS, Hein. *How migration really works: a factful guide to the most divisive issue in politics*. London: Penguin Books, 2024.

EUROSTAT. *Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015*. Eurostat News Release, 4 mar. 2016. Código 3-04032016-AP. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-euro-indicators/-/3-04032016-ap>. Acesso em: 25 jul. 2026.

FOUCAULT, Michel. *História da sexualidade I: a vontade de saber*. Tradução de Maria Thereza da Costa Albuquerque e J. A. Guilhon Albuquerque. Rio de Janeiro: Graal, 1988.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do poder*. Organização, introdução e revisão técnica de Roberto Machado. Rio de Janeiro: Graal, 1979.

LE GOFF, Jacques. *História e memória*. Tradução de Bernardo Leitão et al. Campinas: Editora da Unicamp, 1990.

MÉDICOS SIN FRONTERAS. MSF: “El Pacto se traducirá en más personas atrapadas y privadas de seguridad y protección en la UE y en sus fronteras”. *Médicos Sin Fronteras*, 10 abr. 2024. Disponível em: <https://www.msf.es/noticia/pacto-mas-personas-atrapadas-y-privadas-seguridad-y-proteccion-la-ue-y-sus-fronteras>. Acesso em: 27 jul. 2026.

NASCIMENTO, Daniel Arruda. Agamben contra Agamben: por uma revisão do conceito de vida nua. *Sofia*, v. 11, n. 2, e11238862, 2022. DOI: 10.47456/sofia.v11i2.38862.

NATIONAL AUDIT OFFICE. *Investigation into the costs of the UK–Rwanda Partnership*. London: National Audit Office, 2024. HC 577, Session 2023-24. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2024/02/investigation-costs-ukrwanda-partnership.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2026.

OIM – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES; ACNUR – ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS. *IOM-UNHCR: EU Pact offers hope for better migration management and fairer asylum systems*. Genebra, 12 jun. 2026.

PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Diretiva 2008/115/CE, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular. *Jornal Oficial da União Europeia*, L 348, p. 98-107, 24 dez. 2008.

PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2024/1348, de 14 de maio de 2024, que institui um procedimento comum de proteção internacional na União e revoga a Diretiva 2013/32/UE. *Jornal Oficial da União Europeia*, 22 maio 2024.

PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2024/1349, de 14 de maio de 2024, que estabelece um procedimento de regresso na fronteira e altera o Regulamento (UE) 2021/1148. *Jornal Oficial da União Europeia*, 22 maio 2024.

PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2024/1351, de 14 de maio de 2024, relativo à gestão do asilo e da migração, que altera os Regulamentos (UE) 2021/1147 e (UE) 2021/1060 e revoga o Regulamento (UE) n.º 604/2013. *Jornal Oficial da União Europeia*, 22 maio 2024.

PARLAMENTO EUROPEU; CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA. Regulamento (UE) 2024/1356, de 14 de maio de 2024, que introduz a triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas e altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817. *Jornal Oficial da União Europeia*, 22 maio 2024.

PARLAMENTO EUROPEU. *New EU system for return of illegally staying third country nationals*. Bruxelas, 17 jun. 2026.

REUTERS. Italy's Albanian migrant hub cost seven times more than home facility, report says. *Reuters*, 24 jul. 2025. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/italys-albanian-migrant-hub-cost-seven-times-more-than-home-facility-report-says-2025-07-24/>.

Acesso em: 22 jul. 2026.

SILVA, Wanise Cabral; AMARAL, Nemo de Andrade do. A imigração na Europa: a ação política da União Europeia para as migrações extracomunitárias. *Sequência: Estudos Jurídicos e Políticos*, Florianópolis, v. 34, n. 66, p. 235-259, jul. 2013. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/seq/a/vSxTzVKDqTxwSrRx9qfYxyK/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 jul. 2026.

SOUZA, Silvia. A ilusão do consenso: o preço humano e político do novo Pacto de Migração da UE. *Migalhas*, 1 jul. 2026. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/coluna/direitos-humanos-em-pauta/459209/a-ilusao-do-consenso-o-preco-humano-e-politico-do-novo-pacto>. Acesso em: 22 jul. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. Acordo entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns. Schengen, 14 jun. 1985. *Jornal Oficial das Comunidades Europeias*, L 239, p. 13-18, 22 set. 2000. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/glossary/schengen-agreement-and-convention.html>. Acesso em: 25 jul. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia, os Tratados que instituem as Comunidades Europeias e alguns atos relativos a esses Tratados*. Assinado em Amesterdão em 2 out. 1997. *Jornal Oficial das Comunidades*

Europeias, C 340, p. 1-144, 10 nov. 1997. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:11997D/TXT>. Acesso em: 25 jul. 2026.

UNIÃO EUROPEIA. *Tratado de Lisboa que altera o Tratado da União Europeia e o Tratado que institui a Comunidade Europeia*. Assinado em Lisboa em 13 dez. 2007. *Jornal Oficial da União Europeia*, C 306, p. 1-271, 17 dez. 2007. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=CELEX:12007L/TXT>. Acesso em: 25 jul. 2026.

UNITED KINGDOM. Home Office. *Asylum claims under the Migration and Economic Development Partnership*. London: Home Office, 8 abr. 2025. Disponível em: <https://www.gov.uk/government/publications/asylum-claims-under-the-migration-and-economic-development-partnership>. Acesso em: 22 jul. 2026.

UNITED KINGDOM. Supreme Court. *R (on the application of AAA (Syria) and others) v Secretary of State for the Home Department*. [2023] UKSC 42. London: UK Supreme Court, 15 nov. 2023. Disponível em: https://supremecourt.uk/uploads/uksc_2023_0093_etc_judgment_636270e30e.pdf. Acesso em: 22 jul. 2026.

¹ O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 240095/2025-00. Mestrando no Programa de Pós-Graduação Sociedade, Cultura e Fronteira da Universidade Estadual do Oeste (UNIOESTE). e-mail: [acesse o artigo original para visualizar o e-mail](#). ORCID: <https://orcid.org/0009-0008-4555-2083>. ID Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3258862701190468>.

² As datas indicadas no texto correspondem, em regra, à assinatura, adoção ou criação dos instrumentos. O Acordo de Schengen foi firmado em 1985 é aplicado a partir de 1995; a Convenção de Dublin foi assinada em 1990 e entrou em vigor em 1997; o Tratado de Amsterdã foi assinado em 1997 e entrou em vigor em 1999; o Eurodac foi instituído em 2000 e iniciou suas operações em 2003; a Frontex foi criada em 2004 e tornou-se operacional em 2005; o Programa da Haia foi adotado em 2004 e publicado em 2005; o Tratado de Lisboa foi assinado em 2007 e entrou em vigor em 2009; e o Programa de Estocolmo foi adotado em 2009 e publicado em 2010.

³ COM2025 é o código da série documental da Comissão Europeia.

Neste trabalho, a expressão “texto aprovado em primeira leitura” refere-se à posição do Parlamento Europeu de 17 de junho de 2026, identificada como P10_TA(2026)0207. No documento consultado, o texto ainda não havia sido submetido à finalização jurídico-linguística. A expressão “externalização” é utilizada como categoria analítica para designar a transferência, a países terceiros, de etapas da execução do regresso por meio dos acordos ou convênios previstos no novo sistema.

⁴ o Regulamento (UE) 2024/1356 organiza a triagem nas fronteiras externas; o Regulamento (UE) 2024/1348 disciplina a análise dos pedidos de proteção internacional; o Regulamento (UE) 2024/1351 estabelece as regras de gestão e de determinação do Estado-membro responsável; e o Regulamento (UE) 2024/1349 regula o regresso na fronteira após o indeferimento do pedido.