

## RESTRIÇÃO E FACILITAÇÃO DOS DESLOCAMENTOS HUMANOS ENTRE ESTADOS: MUDANÇAS INSTITUCIONAIS QUE ORIGINARAM O ACNUR E A INCORPORAÇÃO DOS APÁTRIDAS AO SEU MANDATO<sup>1</sup>

### RESTRICTION AND FACILITATION OF HUMAN MOVEMENTS BETWEEN STATES: INSTITUTIONAL CHANGES THAT ORIGINATED THE UNHCR AND THE INCORPORATION OF STATELESS PEOPLE INTO ITS MANDATE

DOI: 10.29327/2293200.14.2-3

**Ricardo Alexandre Batista da Costa Rosado<sup>2</sup>**

**Luiza Friedrichsen Canellas<sup>3</sup>**

**Alexandre Toshio Igari<sup>4</sup>**

Programa de Pós-Graduação em Sustentabilidade (PPgSUS)

Universidade de São Paulo (USP)

**Resumo:** O Alto-Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR) foi criado com a missão de proteger refugiados. Ao longo de sua história, a organização lidou com vários desafios e, como resposta, ampliou seu mandato inicial para expandir os grupos sob sua proteção. Partindo de uma abordagem institucionalista e com o objetivo de expandir o entendimento de processos complexos de mudança institucional, este artigo se propôs a caracterizar a trajetória histórica do mandato do ACNUR, que lhe permitiu ampliar sua forma de atuação e incorporar apátridas ao seu rol protetivo. Por meio de uma revisão sistemática, foram selecionados 32 textos para identificar os vetores institucionais atuantes na origem e nos principais processos de mudança institucional, que afetaram historicamente a atuação do ACNUR e ampliaram seu mandato inicial. Os resultados demonstram que, com frequência, a organização usou de sua discricionariedade e dotações de poder para explorar ambiguidades institucionais e promover mudanças que lhe permitissem ampliar seu mandato.

**Palavras-chave:** Refúgio. Migrações. Instituições. Apátridas. ACNUR.

**Abstract:** The United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) was created with the mission to protect refugees. Throughout its history, the organisation has dealt with numerous challenges and, in response, enlarged its initial mandate to expand the groups under its protection. Starting from an institutionalist approach and to enhance the understanding of complex processes of institutional change, this article aims to characterise the historical trajectory of UNHCR's mandate that allowed it to expand its role and to incorporate stateless people to its responsibility. Through a systematic review, 32 texts were selected to identify the institutional acting vectors at the origin and in the main processes of institutional change that have historically affected the UNHCR's activities and that expanded its initial mandate. The results demonstrate that the organisation often used its discretion and power to explore institutional ambiguities and to promote changes that allowed it to enlarge its mandate.

---

<sup>1</sup> Esta pesquisa foi realizada com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

<sup>2</sup> ricardo.rosado@usp.br  
Orcid: 0009-0000-8372-5960

<sup>3</sup> luizacanellas@usp.br  
Orcid: 0000-0003-1924-0242

<sup>4</sup> alexandre.igari@usp.br  
Orcid: 0000-0002-1382-5031

**Recebido:** 12/09/2023

**Aprovado:** 31/10/2023

## **Introdução**

Ao longo do século XX, houve a consolidação de duas instituições para regular o deslocamento internacional de pessoas: a migração, controlada pelos próprios Estados e baseada no sistema de passaportes e vistos, e o refúgio, criado para lidar com vítimas de perseguição ou violência que precisam fugir de seu território de origem ou de nacionalidade. O refúgio está fundamentado em convenção internacional, que precisa ser ratificada pelos Estados e internalizada em seus arcabouços legislativos nacionais.

Migração e refúgio podem ser caracterizadas como instituições, no sentido de regras, normas e estratégias, formais e informais, desenvolvidas e adotadas por pessoas em situações de interação social (Ostrom, 2008). Ambas vieram na esteira de dois eventos traumáticos: a Primeira e a Segunda Guerra Mundiais, que criaram a necessidade de controlar a locomoção de pessoas entre países e originou a instituição da migração, ou seja, movimento internacional de pessoas que abrange qualquer tipo de deslocamento pessoal interfronteiriço, independentemente da motivação (Organização Internacional para as Migrações, 2009), e do refúgio, cuja Segunda Guerra Mundial gerou o maior fluxo de deslocamentos forçados da história até aquele momento, impactando mais de 60 milhões de pessoas (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2000).

Embora seja um dos tipos de migração, o refúgio funciona como uma instituição independente, com regras próprias. O refúgio é espécie do gênero migração. Em contraste às restrições impostas aos migrantes, por exemplo, cujo trânsito depende tanto de seu Estado nacional – que emite seu passaporte – quanto da anuência do Estado de destino, por meio do sistema de vistos, os refugiados dispõem de uma série de direitos internacionais, que facilitam seu deslocamento internacional, como o direito ao asilo, que lhes permite contar com a proteção do país de acolhida e da comunidade internacional e o direito à proteção contra sua devolução ao país onde correm risco (princípio do *non-refoulement*).

Saliente-se que, em função das históricas instabilidades políticas que afetaram grande parte da América Latina, o asilo nasceu como um instituto comum do direito regional latino-americano. Da mesma forma que um refugiado, o solicitante de asilo busca a proteção de outro Estado devido aos riscos e aos perigos que corre em seu país de origem. Contudo, o reconhecimento do *status* de refugiado depende de um organismo internacional (ACNUR), enquanto a concessão de asilo político é uma decisão unilateral do país de destino. Os solicitantes de asilo, geralmente, não

pertencem a um grupo que já possua o *status* de refugiado e, portanto, dependem da avaliação individualizada de sua solicitação por parte do país onde buscam asilo (Barreto, 2010).

A consolidação da instituição do refúgio, ao longo da segunda metade do século XX, se deve, majoritariamente, ao trabalho do Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (ACNUR), organização responsável por operacionalizar questões relacionadas a ela e aos direitos dos refugiados, que os define como “pessoas refugiadas que estão fora de seu país de origem ou nacionalidade devido a fundados temores de perseguição por raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opinião política”, e não pode ou não quer retornar, em virtude de tal temor.” (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2019, p. 2).

Embora, em sua origem, o ACNUR tenha sido incumbido exclusivamente da responsabilidade de zelar pela instituição do refúgio e pelos refugiados, seu mandato se alargou ao longo do tempo de forma a responder aos desafios que se apresentaram ao longo de sua existência.

Um desses desafios foi a questão da apatridia, que se intensificou a partir da década de 1990, quando milhares de pessoas no Leste Europeu perderam a nacionalidade devido à dissolução da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) e da Iugoslávia em 1991 (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2000; Seet, 2016). Essa situação impôs a necessidade de que o sistema internacional encontrasse alternativas para lidar com essa questão dentro das instituições existentes, o que resultou na incorporação dos apátridas ao rol de grupos protegidos pelo ACNUR, fenômeno que será detalhado adiante.

Analisar a trajetória histórica do ACNUR possibilita entender o processo de transformação da organização e de suas dinâmicas institucionais, visto que, em função do papel central das instituições na sociedade, mostra-se de grande valor identificar contextos, dinâmicas e vetores que conduzem à mudança institucional. Adicionalmente, ao elucidar processos de disputa institucional envolvidos no balizamento social dos deslocamentos humanos entre Estados, como nesse caso, espera-se contribuir para a análise de outras dinâmicas institucionais complexas, como as relacionadas ao comércio, meio ambiente e clima.

Assim, partindo de uma abordagem teórica institucionalista, este artigo visa caracterizar as mudanças institucionais que deram origem ao ACNUR e à instituição do refúgio e os principais agentes envolvidos nesses processos, assim como as mudanças institucionais que levaram à incorporação dos apátridas ao escopo protetivo da organização. Esse artigo se divide em quatro seções, além da introdução e das considerações finais.

A primeira seção apresenta o referencial teórico, que norteia a análise: Institucionalismo e mudanças institucionais. Na sequência, a seção dois traça um panorama dos deslocamentos

humanos internacionais e se subdivide em uma subseção, com foco na instituição do refúgio e no papel desempenhado pelo ACNUR em sua operacionalização. A seção três apresenta o método utilizado na pesquisa, em que se optou por um processo de revisão sistemática da literatura para mapear os elementos institucionais abordados na literatura acadêmica para explicar os fenômenos. Por fim, a quarta seção traz os resultados da pesquisa, discorrendo sobre a origem e consolidação da instituição do refúgio e do ACNUR, a ampliação dos grupos protegidos pelo ACNUR, como os apátridas, o ACNUR e seus atores internos como agentes de mudança institucional no refúgio e uma síntese e articulação das reflexões realizadas, a partir dos resultados encontrados.

## 1. Referencial teórico

Os teóricos do Institucionalismo buscam analisar e compreender como as instituições moldam o comportamento de sociedades, organizações e indivíduos e são, em contrapartida, influenciadas por estes (Hall & Taylor, 2003; Mahoney & Thelen, 2009; North, 2008). Existem muitos conceitos de instituições. Pavanelli et al. (2023) as conceituam como normas e regras, tanto formais quanto informais, que “orientam as relações sociais, tornando seus resultados previsíveis para os agentes”.

Para Pavanelli et al. (2023) e Ostrom (2008), as instituições resultam das disputas que ocorrem nas arenas sociais, que equivalem ao espaço social de interação entre diferentes agentes, sejam eles indivíduos ou grupos, e são influenciadas por vetores exógenos.

No Institucionalismo Histórico, as instituições são conceituadas como “legados políticos de esforços históricos concretos” (Mahoney & Thelen, 2009) e se baseiam no conceito de dependência da trajetória (*path dependence*), assume inoquo as condições iniciais que estruturaram as instituições balizam a trajetória histórica institucional. As mudanças institucionais, quando ocorrem, derivam de conjunturas críticas (*critical junctures*), em que “um evento ou uma série de eventos, tipicamente exógenos à instituição de interesse, levam a uma fase de incerteza política na qual diferentes opções para mudança institucional radical são viáveis” (Capoccia, 2015, p. 151).

O conceito de instituições de Mahoney e Thelen (2009, p. 4) sintetiza bem seus principais elementos: “Apesar de muitas outras diferenças, quase todas as definições de instituições as tratam como recursos da vida política e social (regras, normas, procedimentos) relativamente duradouros que estruturam comportamentos e que não podem ser mudadas fácil ou instantaneamente.”

Com esse conceito, os autores acima enfatizam que as visões correntes da teoria pressupõem a durabilidade e a estabilidade das instituições, com foco em sua manutenção ao longo do tempo, e não em seus processos de mudança. Para estas vertentes, via de regra, a mudança decorre de

elementos exógenos, que desequilibram o contexto social e, assim, propiciam oportunidades para que as instituições mudem.

Com o objetivo de cobrir lacunas existentes nas análises de mudança institucional, Mahoney e Thelen (2009) propõem um novo modelo baseado em uma abordagem de distribuição de poder com foco na capacidade de agência dos atores para realizar mudanças institucionais não disruptivas e graduais. Neste modelo, as mudanças institucionais podem ser classificadas de quatro formas (Mahoney & Thelen, 2009):

1. Substituição (*displacement*): quando as regras antigas são removidas e novas regras são introduzidas, como quando ocorre a mudança de um regime autoritário para democrático em um país;
2. Em camadas (*layering*): quando novas regras são introduzidas ou sobrepostas às regras existentes, a exemplo das emendas constitucionais aprovadas pelo Congresso;
3. Derivação (*drift*): quando o impacto das regras muda devido a mudanças no ambiente, que são negligenciadas pelos atores, como nos casos em que mudanças populacionais nos distritos eleitorais não são consideradas para correção da distribuição de votos, desequilibrando a representatividade legislativa; e
4. Conversão (*conversion*): quando há mudança na aplicação de regras existentes como forma de reposicionamento estratégico, por exemplo, quando uma nova Diretoria assume e privilegia objetivos do Estatuto diversos dos que estavam no foco da Diretoria anterior.

O tipo de mudança vai depender, basicamente, de dois elementos, conforme o Quadro 1 a seguir: um fator relacionado ao contexto político, em que é importante saber se os atores que defendem o *status quo* têm poder de veto mais forte ou mais fraco, e de uma característica da própria instituição, na qual é importante identificar se há oportunidade para os atores interpretarem e aplicarem as regras de forma discricionária.

Como as mudanças por substituição e por conversão dependem, respectivamente, de alterações ou reinterpretações nas regras já existentes, elas tendem a prosperar em ambientes em que os atores têm possibilidades de veto fracas. Já as mudanças em camadas e por derivação podem acontecer mesmo em contextos políticos em que os atores que defendem o *status quo* têm alto poder de veto sobre mudanças ou reinterpretações das instituições vigentes.

Adicionalmente, as mudanças por derivação e por conversão pressupõem que haja discricionariedade na interpretação e aplicação das regras existentes, já que se baseiam na exploração das ambiguidades presentes nessas situações. A conversão tende a ocorrer quando as regras são suficientemente ambíguas para permitir interpretações divergentes, e a derivação se

aproveita de lacunas que se abrem, a partir de mudanças no contexto social, entre a regra e sua aplicação. Quando não existe essa discricionariedade, os atores ficam apenas com as opções de ou criar novas regras que se sobrepõem e complementam as antigas, no processo em camadas, ou de abandonar as regras antigas por completo e substituí-las por um novo arcabouço (substituição) (Mahoney; Thelen, 2009).

**Quadro 1** - Tipo de mudança institucional de acordo com a característica da instituição e o contexto político

		Característica institucional	
		Baixo nível de discricionariedade na interpretação	Alto nível de discricionariedade na interpretação
Contexto Político	Forte possibilidade de veto	• Em camadas	• Derivação
	Fraca possibilidade de veto	• Substituição	• Conversão

Fonte: Adaptado de Mahoney e Thelen (2009)

O modelo proposto por Mahoney e Thelen e os demais elementos do Institucionalismo apresentados contribuem para a análise e classificação das evidências encontradas na Revisão Sistemática, com relação às mudanças institucionais que levaram à origem do refúgio e do ACNUR e à incorporação dos apátridas ao seu mandato.

## 2. A instituição do refúgio e sua operacionalização pelo ACNUR

Os seres humanos sempre adotaram o deslocamento como estratégia de adaptação na busca por melhores condições de vida. No entanto, conforme a sociedade moderna foi-se desenvolvendo, o trânsito das pessoas passou a ser cada vez mais limitado.

A limitação ao deslocamento humano internacional se intensificou no século XX, acompanhado de uma maior institucionalização da locomoção das pessoas com a instituição da migração, que baliza o deslocamento humano internacional até hoje. Ela conta com a Organização Internacional para Migrações (OIM), criada em 1951 – mesmo ano da criação do ACNUR – com o objetivo de reassentar europeus vítimas da Segunda Guerra Mundial para outros continentes.

Apesar de seu mandato abrangente, a OIM não é o principal ator do tema dos refugiados. Para esse grupo de migrantes, existe uma instituição específica, o refúgio, e uma organização dedicada, o ACNUR, com a qual a OIM coopera.

A Primeira Guerra Mundial e a Revolução Russa (1917-1923) geraram um enorme fluxo de deslocados, com estimativas que chegam a 10 milhões. Além disso, as recém-consolidadas barreiras migratórias ao deslocamento, institucionalizadas ao fim da 1ª Guerra, dificultaram ainda mais o trânsito daqueles hoje considerados refugiados, pressionando o sistema migratório e gerando dificuldades para o sistema internacional.

Para lidar com essa crise, a Liga das Nações constituiu um Escritório do Alto Comissário para Refugiados (*Office of the High Commissioner for Refugees*, ou OHCR na sigla em inglês), liderado pelo norueguês Fridtjof Nansen (Bengel, 2022).

De acordo com Hathaway (1990), a política de refúgio desse período aconteceu em três fases: a abordagem jurídica, de 1920 a 1935, em que o reconhecimento se dava com base no pertencimento do indivíduo a um determinado grupo que precisasse de proteção; a abordagem social, de 1935 a 1939, em que houve assistência internacional para grupos de refugiados decorrentes de acontecimentos sociais e políticos da época, especialmente o nazismo; e a abordagem individualista, de 1938 a 1950, com a análise individual dos casos.

Foi, no entanto, somente após a Segunda Guerra Mundial e a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) que ocorreu uma institucionalização global do refúgio. Isso ocorreu porque, além das mortes e da destruição, a Segunda Guerra Mundial deixou outro legado negativo: o maior fluxo de deslocamento forçado da história moderna até então, com mais de 60 milhões de pessoas deslocadas no pós-guerra no contexto europeu (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2000).

Para lidar com este problema, o sistema internacional articulou uma série de iniciativas sob a coordenação da recém-criada ONU. Este processo culminou na criação do ACNUR, em dezembro de 1950, e na adoção da Convenção das Nações Unidas Relativa ao Estatuto dos Refugiados, em 28 de julho de 1951, também conhecida como Convenção de 1951.

Embora estes acontecimentos sejam largamente reconhecidos como o marco fundador da instituição do refúgio, é necessário frisar que esta foi construída sobre as bases instituídas com a Liga das Nações após a Primeira Guerra. O próprio Estatuto de criação do ACNUR traz essa referência, ao estabelecer que o mandato da organização deve incluir as pessoas que foram consideradas refugiadas no período do “entreguerras”, sob a égide da Liga das Nações (Assembleia Geral das Nações Unidas, 1950).

Portanto, se a Primeira Guerra foi o contexto que possibilitou o estabelecimento da instituição que rege a migração e teve, entre seus desdobramentos, os primeiros problemas

modernos com refugiados, a Segunda Guerra fez com que a crise dos refugiados eclodisse e desencadeasse a institucionalização do refúgio como a conhecemos hoje.

A Convenção de 1951, no entanto, se limitava apenas aos eventos ocorridos antes de 1º de janeiro daquele ano, com especial foco no contexto europeu (Assembleia Geral das Nações Unidas, 1951, Artigo 1). Todavia, novas crises de refugiados surgiram ao longo da década de 1950 e demandaram o envolvimento do ACNUR. Em 1956, por exemplo, a organização teve que lidar com mais de 200 mil húngaros que fugiram para a Áustria durante a Revolução Húngara (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2000).

Esse contexto gerou a primeira grande mudança na instituição do refúgio, oficializada no Protocolo de 1967 relativo ao Estatuto dos Refugiados, comumente chamado de Protocolo de 1967. Este documento eliminou as restrições temporais e geográficas da Convenção e tornou o refúgio, de fato, uma instituição global, mudança que se refletiu na atuação do ACNUR e permitiu que a organização tivesse uma atuação mais abrangente e se estruturasse para as novas circunstâncias do pós-guerra (Betts, 2012).

Embora tenha sido complementada posteriormente por outros instrumentos regionais (como a Convenção da Organização da Unidade Africana (OUA), de 1969, e a Declaração de Cartagena, de 1984), a pedra fundamental da instituição do refúgio é composta pela Convenção de 1951 e pelo Protocolo de 1967.

A ocorrência de crises de deslocamentos forçados se intensificou durante a segunda metade do século XX, com um aumento expressivo dos refugiados, principalmente por causa da Guerra Fria e do processo de descolonização da África. Em paralelo, houve intensificação do fluxo de outros grupos forçados ao deslocamento e que não se qualificavam na definição de refugiados, como os apátridas. Em resposta a esses desafios, uma série de mudanças institucionais graduais passaram a afetar o mandato do ACNUR e a permitir sua atuação em situações que excediam sua missão original.

O ACNUR é, desde sua origem, um agente relevante dentro da arena do refúgio, com dotações de poder advindas de sua responsabilidade de proteger os refugiados e de buscar soluções permanentes para este problema (Assembleia Geral das Nações Unidas, 1950) e de supervisionar a aplicação da Convenção de 1951 pelos Estados signatários (Assembleia Geral das Nações Unidas, 1951, Artigo 35). Ou seja, o ACNUR é a organização que operacionaliza a instituição do refúgio, liderada por um Alto-Comissário, eleito pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), após nomeação pelo Secretário-Geral da ONU, e responde ao Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) e à própria AGNU (Assembleia Geral das Nações Unidas, 1950).



Em 1959, o Comitê Executivo do ACNUR (*ExCom*, na sigla em inglês) entrou em operação, com função de aconselhar o Alto-Comissário e autorizá-lo a pedir mais recursos, bem como revisar os fundos e programas da organização e aprovar suas propostas orçamentárias anuais. O *ExCom* se reúne anualmente e desses encontros resultam dois tipos de documentos principais: as “Conclusões”, que versam sobre proteção internacional, e as “Decisões”, focadas em questões administrativas e financeiras (Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados, 2023).

### **3. Métodos**

Para atingir o objetivo da pesquisa, optou-se pelo método da Revisão Sistemática, que permitiu analisar a produção acadêmica de artigos científicos e capítulos de livros sobre o ACNUR e classificá-la a partir da ótica institucional. A revisão foi realizada com o objetivo de selecionar a literatura que se debruça sobre as mudanças institucionais que originaram o ACNUR e a instituição do refúgio, bem como as que ampliaram seu mandato de forma a incorporar os apátridas ao seu rol protetivo.

Para a Revisão Sistemática, foi escolhida a base de dados *Scopus* que, de acordo com diversos autores, possui maior abrangência que a *Web of Science* (WoS). Prankuté (2021) conclui que a *Scopus* cobre 93% das citações cobertas pela WoS. Gavel e Iselid (2008) demonstram que 84% dos jornais indexados na WoS também constam da base da *Scopus*, enquanto apenas 54% dos jornais indexados na *Scopus* são encontrados na WoS. A pesquisa na base *Scopus* foi feita em 13 de março de 2022, utilizando o termo “UNHCR”, sigla em inglês do ACNUR. Por ter o intuito de ser o mais abrangente possível, foram incluídos todos os textos que continham o termo pesquisado em seu título, resumo ou palavras-chave.

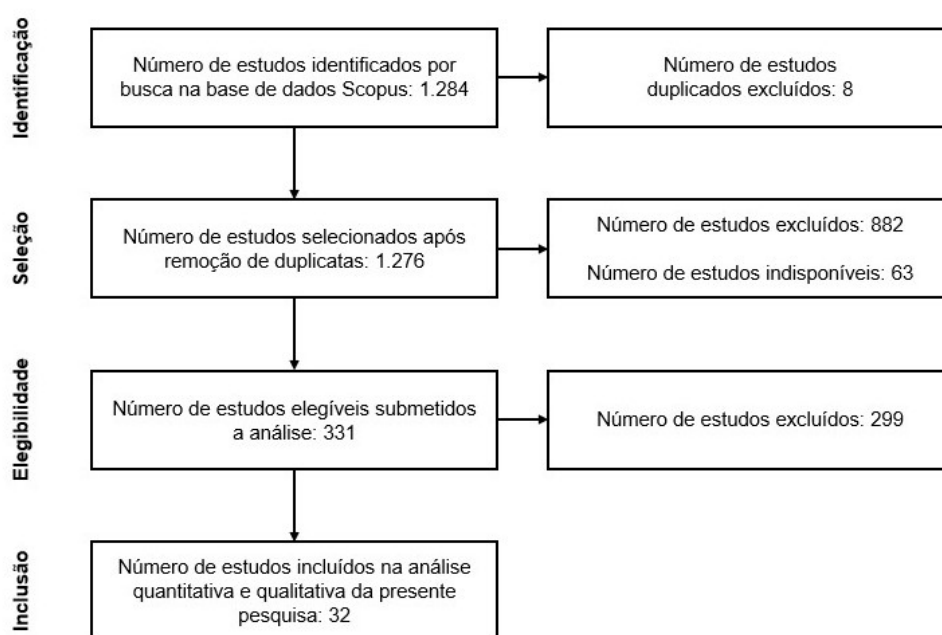
Para guiar o presente processo de Revisão Sistemática exaustiva, optou-se pelo uso do fluxograma estabelecido pelo protocolo *Preferred Reporting Items for Systematic reviews and Meta-Analyses* (PRISMA), ou Itens Preferidos para Relatoria de Revisões Sistemáticas e Meta-Análises, composto por quatro fases: identificação, em que se determina o universo de textos a ser analisado; seleção, na qual se verifica a pertinência dos textos a partir de seus títulos e resumos; elegibilidade, quando é feita a leitura completa do artigo para decidir se será selecionado; e inclusão, quando são selecionados os textos incluídos na análise final (Moher et al., 2009).

Na primeira fase, chegou-se ao total de 1.284 textos identificados, dos quais oito eram duplicados. Na fase de seleção, 882 foram excluídos por não trazerem elementos para sustentar uma análise institucional sobre o ACNUR, incluindo documentos internos da organização, artigos com foco estritamente regional, estudos de caso sem implicações globais, e questões operacionais, como

saúde dos refugiados, logística e engenharia dos campos onde eles residem, dentre outros. Além disso, outros 63 textos não puderam ser acessados e, portanto, não avançaram para a próxima fase.

Na terceira fase, outros 299 foram descartados, por não se alinharem ao objetivo da pesquisa. Dessa forma, 32 textos foram incluídos no estudo. Em resumo, os critérios de inclusão adotados foram: textos publicados na íntegra e acessíveis por meio das assinaturas da USP e CAPES para os periódicos e livros acadêmicos; textos em português ou inglês; e textos que contribuem para responder o objetivo da pesquisa. A Figura 1 sintetiza os resultados de cada uma dessas etapas de acordo com o método PRISMA.

**Figura 1** – Etapas e resultados da estratégia de Revisão Sistemática baseada no protocolo PRISMA



Fonte: elaboração própria (2023)

Por fim, o Quadro 2, a seguir, foi criado para possibilitar a visualização do panorama das referências selecionadas na Revisão Sistemática. Nos casos em que o mesmo artigo se relacionava com mais de um dos tópicos, ele foi alocado na categoria em que oferecia maior contribuição.

**Quadro 2** – Classificação dos artigos encontrados na Revisão Sistemática exaustiva conforme os eixos temáticos

Eixo temático	Quantidade de artigos	Referências
Contexto geral das mudanças institucionais ocorridas no refúgio e no ACNUR	2	Crisp (2009), Roberts (1998)

<b>Eixo temático</b>	<b>Quantidade de artigos</b>	<b>Referências</b>
Origem e consolidação da instituição do refúgio e do ACNUR	8	Betts (2012), Davies (2007), Easton-Calabria (2015), Gatrell (2016), Harley (2021), Loescher (2017), Peterson (2012)
A ampliação dos grupos protegidos pelo ACNUR: o caso dos apátridas	8	Barnett (2002), Bwakira (2001), Cunliffe (1995), Guest (1991), Lynch; Reynolds (2014), Manly (2014), Nash (2014), Seet (2016)
O ACNUR e seus atores internos como agentes de mudança institucional no refúgio	14	Bradley (2021), Cole (2018), Fresia (2014), Garnier (2014), Goodwin-Gill (2020), Hilhorst, Hagan e Quinn (2021), Juss (2013), Lewis (2005), Lenette et al. (2020), Loescher (2001), Loescher e Milner (2011), Sztucki (1989), Vargas (2019), Warner (1990)

Fonte: elaboração própria (2023)

#### **4. Resultados e discussão**

Dois dos artigos selecionados focam no contexto geral das mudanças institucionais ocorridas no refúgio e no ACNUR. Nessa categoria, Crisp (2009) analisa algumas das mudanças no mandato do ACNUR com relação a quem proteger. Ele atribui isso a quatro fatores: a cultura expansionista da organização (que expressa agência e discricionariedade), mudanças em algumas grandes tendências globais (deriva institucional), maior atenção internacional aos desastres e às necessidades humanitárias e o relacionamento do ACNUR com outros atores na arena institucional do refúgio (formação de alianças e coalizões), como Estados e organizações intergovernamentais, internacionais e não-governamentais.

Roberts (1998), por sua vez, reconhece que várias mudanças ocorreram na instituição do refúgio entre as décadas de 1950 e 1990, mas argumenta que nenhuma delas é completamente satisfatória ou definitiva. Além disso, ele afirma que as mudanças no ACNUR com relação a quem proteger fazem parte do desejável processo de ampliação de mandatos constitutivos por parte das organizações internacionais e têm poucas chances de serem revertidas ao seu estado original.

Esses argumentos demonstram que essas mudanças fazem parte de um processo que ocorre graças à capacidade de agência e de exercício de discricionariedade do ACNUR e de seus Alto-Comissários que, por meio da formação de alianças ou coalizões, se aproveitam de contextos de deriva institucional para aprimorar tanto a instituição quanto a organização. A seguir, serão apresentadas e articuladas as contribuições dos textos selecionados e que corroboram esses elementos.

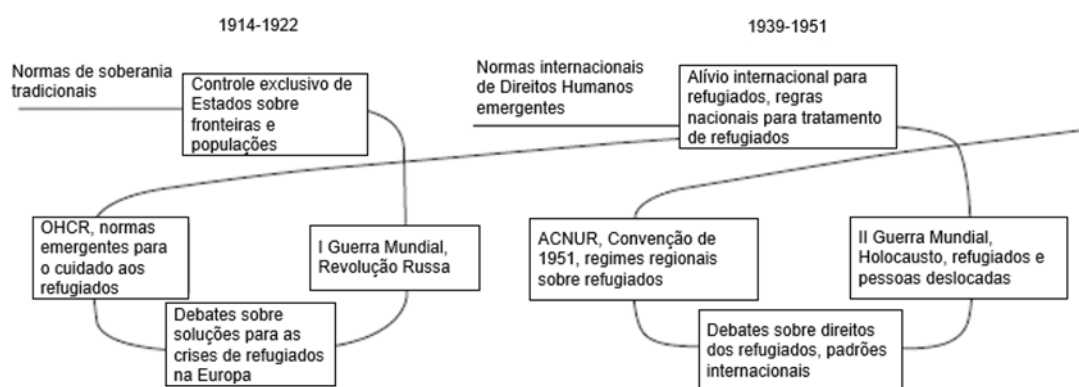
##### **4.1. Origem e consolidação da instituição do refúgio e do ACNUR**

Foram selecionados oito textos que tratam especificamente da origem e da consolidação da instituição do refúgio e do ACNUR. Aqui, abrangem-se as iniciativas desde a época da Liga das Nações, a partir de 1920, até o Protocolo de 1967, que eliminou as delimitações temporais e geográficas impostas à organização em sua criação. Embora o surgimento da instituição, no formato contemporâneo, tenha ocorrido apenas na década de 1950, também são incluídas nesta pesquisa as análises que cobrem o período do “entreguerras”, pois os esforços e avanços ocorridos nessa época se refletiram no arcabouço institucional desenvolvido pela ONU e pelo ACNUR.

Em sua análise sobre a evolução das normas que conformam a instituição do refúgio como resposta a eventos e crises ocorridas ao longo do século XX, Chiu (2008) utiliza como lente teórica o Institucionalismo Histórico, com foco nas conjunturas críticas (*critical junctures*). Ele demonstra que, antes da Primeira Guerra e da Revolução Russa, as normas de soberania tradicional imperavam.

Após essas conjunturas críticas, ocorreram debates sobre soluções para as crises de refugiados na Europa, que originaram o OHCR e algumas normas emergentes para cuidado desse grupo baseadas em alívio internacional e regras nacionais para seu tratamento. A Segunda Guerra e seu grande fluxo de deslocamentos motivou novos debates, dessa vez sobre direitos dos refugiados e como padronizá-los internacionalmente. Com isso, surgiram o ACNUR, a Convenção de 1951 e regimes regionais sobre refugiados, como ilustrado na Figura 2.

**Figura 2:** Ciclos de normas no tratamento de refugiados após a Primeira e a Segunda Guerra Mundiais



Fonte: Chiu (2008, tradução dos autores)

Após a criação do ACNUR, a própria organização e seus Alto-Comissários se tornam atores relevantes nos processos de mudança, com agência, influência e poder na arena do refúgio já em seus anos iniciais, que coincidiram com o período da Guerra Fria (de 1950 a 1978). As estratégias e escolhas adotadas pelos Alto-Comissários, nesse período, resultaram na conversão da autoridade do

ACNUR na temática de refúgio em influência na arena, que levaram a mudanças institucionais que tornaram a organização permanente e com um mandato mais robusto que o inicialmente estabelecido (Loescher, 2017).

Ao comprovar o valor e a utilidade do ACNUR como organização no contexto da Guerra Fria, seus Alto-Comissários arregimentaram apoio político e financeiro de Estados poderosos na arena institucional da época, que apoiaram essas mudanças (Betts, 2012).

Também é necessário destacar que refugiados e pessoas deslocadas tiveram um impacto substancial na origem da instituição do refúgio e do ACNUR, sendo atores-chave no período entre 1921 e 1955, quando muito do arcabouço normativo foi desenvolvido e as políticas operacionais criadas. Esses atores, inclusive, participaram e foram importantes no processo de criação da Convenção de 1951. No “entreguerras”, esse grupo era composto majoritariamente por russos fugindo da Revolução de 1917, enquanto no pós-guerra os judeus ganharam maior proeminência (Harley, 2021).

Easton-Calabria (2015) argumenta que, na época da Liga das Nações, as políticas sobre refúgio eram criadas e aplicadas com maior participação dos refugiados nos processos decisórios, sendo normal que estes ocupassem cargos na burocracia. Outra mudança indicada pela autora ocorreu na própria definição de refugiado, que passou de trabalhador com necessidade de reassentamento para vítima com necessidade de assistência integral.

A arena institucional que originou o refúgio, contudo, tinha, também, outros atores além dos Estados e do ACNUR, como as organizações não-governamentais (ONGs). Ao longo dos anos 1950, houve disputa por espaço nas arenas humanitárias e do refúgio que influenciou a atuação dessas organizações. Como resultado, as ONGs tiveram que desenvolver nichos de atuação específicos para se distinguir das rivais, ao mesmo tempo em que se esforçavam para estabelecer algum grau de autonomia em suas operações (Gatrell, 2016).

Como fator exógeno dessa arena institucional, é importante pensar no contexto geopolítico vigente à época. Embora muita ênfase seja dada ao papel desempenhado pela Guerra Fria na instituição do refúgio, é importante frisar que, em sua origem, a instituição e o ACNUR também foram influenciados pela ideologia colonialista vigente, principalmente na primeira metade do século XX (Peterson, 2012).

Por fim, vale pensar na arena de ação que culminou na criação do Protocolo de 1967, que complementa a Convenção de 1951 e elimina suas restrições temporais e geográficas. Essa mudança também foi induzida pelo próprio ACNUR, mas, nesse caso, teve bastante oposição de alguns Estados com poder na arena institucional.

Outra vez uma atuação habilidosa de seus Alto-Comissários foi necessária para tornar a mudança possível e formalizada no Protocolo de 1967 (Betts, 2012). Ao analisá-la, Davies (2007) argumenta que, por razões políticas, a versão final do documento não reflete o que o Alto-Comissário Félix Schnyder (1960-1965), responsável por iniciar as discussões sobre o documento à época, efetivamente queria aprovar. Seu objetivo era um Protocolo mais abrangente e alinhado a demandas de Estados africanos e asiáticos.

Com esses elementos, é possível traçar um panorama mais completo da arena de ação que originou a instituição do refúgio e o ACNUR. A Primeira e a Segunda Guerras Mundiais podem ser caracterizadas como conjunturas críticas (Chiu, 2008) que possibilitaram o fenômeno da substituição institucional, em que novas regras foram introduzidas para tratar da questão do refúgio.

A alta discricionariedade do ACNUR e de seus Alto-Comissários (Betts, 2012; Loescher, 2017) possibilitaram que ocorresse conversão institucional, com novas formas de aplicar as normas previamente estabelecidas. Este processo culminou na aprovação do Protocolo de 1967, que caracteriza o fenômeno da mudança institucional em camadas, em que as mudanças geradas por conversão foram ratificadas e formalizadas (Betts, 2012; Davies, 2007).

#### **4.2. A ampliação dos grupos protegidos pelo ACNUR: o caso dos apátridas**

Apátridas são pessoas que não são legalmente reconhecidos como nacionais por nenhum Estado. Normalmente, os indivíduos adquirem a nacionalidade de seus pais ou do Estado em que nasceram. No entanto, alguns fatores podem gerar casos de exceção aos processos de aquisição de cidadania e levar à condição de apatridia: a exclusão de grupos minoritários por motivos discriminatórios (de raça, etnia, religião, gênero, idioma), lacunas legislativas, dissolução de Estados, mudanças nas fronteiras geográficas, entre outros.

Os apátridas compõem um dos grupos que não constavam originalmente da Convenção de 1951, mas cuja proteção foi incluída, posteriormente, ao mandato do ACNUR. São oito os textos que analisam essa questão e seu contexto.

A origem dessa mudança institucional se deu em 1995, quando a Assembleia Geral da ONU (AGN) formalmente conferiu ao ACNUR um mandato amplo para proteger os apátridas (Assembleia Geral das Nações Unidas, 1995). Seet (2016) argumenta que o ACNUR tentou dar relevância a esse problema ao longo da Guerra Fria, mas que não obteve o apoio dos Estados para promover mudanças substanciais na instituição do refúgio porque, naquele período, eles encaravam a apatridia como um problema menor.

Nesse período, em uma combinação entre os processos de conversão institucional e de mudanças em camadas (*layering*), ocorreram algumas alterações no mandato do ACNUR que possibilitaram o aumento gradual do envolvimento da organização com esse grupo.

Seet (2016), no entanto, demonstra que o fim da Guerra Fria e a consequente dissolução de alguns Estados do Leste Europeu fizeram com que o problema dos apátridas ganhasse mais relevância, ao mesmo tempo em que foi constatada a expressiva conexão entre esse grupo e os refugiados. Como o ACNUR já tinha, historicamente, se envolvido com esse assunto e estava disposto a assumir um papel de relevo na solução do problema, houve um alinhamento de interesses na arena institucional que possibilitou a aprovação da mudança institucional que resultou na expansão do mandato do Alto-Comissariado.

Alguns artigos analisam especificamente os desafios impostos pelo fim da Guerra Fria ao ACNUR, fenômeno que afetou o contexto global no qual a organização operava e gerou o fenômeno da deriva institucional, demonstrando como a organização se adaptou para manter sua relevância, inclusive com a ampliação do seu mandato para proteger os apátridas (Bwakira, 2001; Guest, 1991). À época, o ACNUR se encontrava em uma difícil posição: entre as noções tradicionais de respeito à soberania territorial e a obrigação com a responsabilidade internacional. (Barnett, 2002).

Outro efeito que o final da Guerra Fria teve sobre o ACNUR foi do ponto de vista de recursos: a organização passou por uma crise financeira e dois Alto-Comissários – Jean-Pierre Hocké e Thorvald Stoltenberg – chegaram a renunciar, em um período de 13 meses, entre 1989 e 1990, o que afetou algumas das políticas operacionais da organização (Cunliffe, 1995).

Apesar da aprovação pela AGNU, em 1995, a implementação da proteção aos apátridas foi demorada, em grande parte devido a problemas no entendimento do escopo e da natureza da questão da apatridia. O *ExCom* foi o principal responsável por reverter esse cenário ao suplementar a decisão da AGNU com mais conteúdo para guiar as ações da organização (Manly, 2014).

A arena institucional dos apátridas é composta por outros atores, além dos Estados, das Nações Unidas e do ACNUR. As ONGs, individualmente ou em coalizão, tiveram papel fundamental no ressurgimento da preocupação global com os apátridas, por meio de pesquisas, aumento do conhecimento público (*awareness*) e pressão pela adoção de normas e políticas voltadas à solução do problema (*advocacy*) (Lynch & Reynolds, 2014; Nash, 2014). Esses textos ilustram a solução em que um grupo é colocado totalmente sob a responsabilidade do ACNUR.

Nesse caso, o processo envolveu conversão institucional, em que, ao longo da Guerra Fria, o ACNUR aproveitou sua discricionariedade para aumentar sua atuação com os apátridas, e foi

seguida por mudança em camadas, com a aprovação de algumas alterações em seu mandato pela AGNU nesse período (Seet, 2016).

O fim da Guerra Fria gerou deriva institucional (Barnett, 2002; Bwakira, 2001; Guest, 1991), que possibilitou ao ACNUR a formação de coalizões e de consenso político para, enfim, consolidar a mudança institucional em camadas a partir da formalização desse arranjo pela AGNU (Lynch & Reynolds, 2014; Nash, 2014; Seet, 2016). Por fim, ressalta-se que é necessário que as normas sejam concebidas com clareza, para evitar que a execução do mandato não se concretize por ambiguidades ou por falta de entendimento sobre o escopo normativo definido (Manly, 2014).

#### **4.3. O ACNUR e seus atores internos como agentes de mudança institucional no refúgio**

Após a análise sobre os momentos de mudança institucional que deram origem ao refúgio e ao ACNUR e possibilitaram que a organização incluísse os apátridas em seu mandato, também é importante elucidar a atuação dos agentes internos à organização e à instituição do refúgio nessas dinâmicas de mudança institucional. Nesta categoria, foram selecionados 14 textos.

Em primeiro lugar, o próprio ACNUR e seus Alto-Comissários se tornaram agentes substancialmente relevantes na arena institucional do refúgio, e as estratégias que estes adotaram visavam responder a mudanças no contexto internacional, que demandavam o reposicionamento da organização, de forma a mantê-la relevante nos novos cenários que surgiram na segunda metade do século XX, às vezes até mesmo à revelia dos Estados (Garnier, 2014; Goodwin-Gill, 2020; Lewis, 2005; Loescher, 2001; Loescher & Milner, 2011; Vargas, 2019).

É importante ressaltar que o ACNUR não é um ator homogêneo, e sim uma arena em que diferentes interesses estão em interação e conflito. Normas e políticas são socialmente construídas e percebidas dentro dessa arena, em especial devido ao *ExCom*, cuja atuação foi fundamental para as mudanças ocorridas na instituição do refúgio e no mandato do ACNUR (Fresia, 2014).

Embora as resoluções do Comitê sejam consideradas *soft law*, por seu caráter não-vinculativo, estas buscam sanar problemas do refúgio e contam com grande autoridade política (Fresia, 2014; Sztucki, 1989; Warner, 1990). Caso estes documentos fossem encarados como de ostensiva autoridade legal, isso poderia se refletir na melhoria da efetividade da instituição do refúgio (Juss, 2013).

Os próprios documentos produzidos pela organização como um todo ao longo de sua história, seguem moldando seu comportamento no presente e constituem uma memória que pode ajudar a explicar tanto a inércia quanto a mudança institucional, ou seja, reforçam o fenômeno da dependência de trajetória (Cole, 2018).



Assim como na origem da instituição e do ACNUR, os refugiados seguem como agentes relevantes nessa arena, embora sejam comparativamente negligenciados nos estudos sobre as mudanças institucionais no refúgio. Esse grupo tem potencial de participação, de autorrepresentação e de *advocacy* nas arenas decisórias da instituição do refúgio (Lenette et al., 2020).

Os refugiados influenciaram a governança do direito ao retorno, que é destacado como a solução mais indicada para as crises de refugiados, mas que não estava no foco do ACNUR até a década de 1980, quando houve a repatriação de refugiados de El Salvador que estavam em campos em Honduras. Bradley (2021) parte de documentos do próprio ACNUR para comprovar a agência dos refugiados nesse caso específico.

Para finalizar, vale mencionar a capacidade de agência dos trabalhadores que atuam nas organizações que fazem parte da instituição do refúgio. A partir de táticas de *advocacy*, buscam gerar reflexão e reconsideração sobre as atuais estruturas que compõem a instituição, influenciando as disputas que ocorrem nessa arena institucional (Hilhorst, Hagan & Quinn, 2021).

#### 4.4. Síntese e articulação das reflexões

Para consolidar os resultados desta pesquisa, foi elaborado o quadro 3 a seguir, que articula os elementos encontrados nos textos selecionados e os relaciona para evidenciar os contextos que levaram às mudanças institucionais selecionados na presente pesquisa:

**Quadro 3** – Principais contextos sociais e mudanças institucionais que afetaram o ACNUR

Período	Mudança no contexto	Fator gerador de ambiguidade ou insuficiência institucional	Mudança nas dotações de poder	Agentes	Tipo de mudança Institucional	Mudança institucional
1914-1939 – O refúgio no Entreguerras	Primeira Guerra Mundial e Revolução Russa	Primeira grande crise de deslocados no contexto europeu	Declínio do colonialismo europeu, surgimento da URSS, ascensão dos EUA	Liga das Nações, Nansen (líder da OHCR), refugiados	Substituição causada por conjuntura crítica	Surgimento da primeira estrutura internacional para lidar com a questão dos refugiados sob a Liga das Nações
1945-1951 - Origem da instituição do refúgio e do ACNUR	Segunda Guerra Mundial	Maior crise de deslocamentos forçados da história, principalmente no contexto europeu	Relativa perda de poder da Europa, com consolidação dos EUA e da URSS	Estados ocidentais, ONU, ACNUR, refugiados	Substituição causada por conjuntura crítica	Aprovação da Convenção de 1951, que origina a instituição do refúgio, e criação do ACNUR para operacionalizá-la

Período	Mudança no contexto	Fator gerador de ambiguidade ou insuficiência institucional	Mudança nas dotações de poder	Agentes	Tipo de mudança Institucional	Mudança institucional
1951-1969 - Consolidação da instituição do refúgio e do ACNUR	Início da Guerra Fria	Divisão geopolítica do mundo em dois blocos antagônicos	Deslocamento do eixo de poder da Europa para EUA e URSS	ACNUR, Alto-Comissários, <i>ExCom</i> , Estados periféricos, Estados ocidentais	Derivação ( <i>drift</i> ), em que ACNUR se aproveitou da lacuna institucional para aumentar seu escopo de atuação original sem que a formalização tivesse ocorrido  Em camadas ( <i>layering</i> ), com aprovação do Protocolo de 1967	Aprovação do Protocolo de 1967, que formaliza a expansão temporal e geográfica da atuação do ACNUR, com escopo menos abrangente que o desejado pela organização e os Estados africanos e asiáticos devido à oposição de Estados ocidentais
1990-1995 - Extensão do mandato do ACNUR para proteção de apátridas	Dissolução da URSS e Estados do Leste Europeu	Fim da Guerra Fria e consequente dissolução de alguns Estados do Leste Europeu, deu relevância ao problema dos apátridas ao longo dos anos 1990 e o conectou à questão dos refugiados	Crise afetava majoritariamente a Europa Ocidental, para onde os apátridas do Leste Europeu acorriam, e foi possível o consenso político para mudança institucional que incluísse os apátridas sob a responsabilidade do ACNUR	ACNUR, Alto-Comissários, <i>ExCom</i> , Europa Ocidental	Derivação ( <i>drift</i> ), seguida de conversão, em que o ACNUR explorou lacunas existentes para se posicionar estrategicamente antes da formalização  Em camadas ( <i>layering</i> ), com adição de uma nova responsabilidade ao mandato do ACNUR	Em 1995, a AGNU formalmente confere ao ACNUR um mandato amplo para proteger os apátridas

Fonte: elaboração dos autores (2023)

No período “entreguerras” (1914-1939), houve uma primeira versão do refúgio, motivada pela Primeira Guerra Mundial e Revolução Russa, que ocasionaram a primeira grande crise de deslocados no contexto europeu. O declínio do colonialismo europeu, aliado ao surgimento da

URSS e à ascensão dos Estados Unidos da América (EUA) como potências representam uma grande mudança nas dotações de poder da época.

O contexto acima citado levou ao surgimento da primeira estrutura internacional para lidar com a questão dos refugiados, sob a égide da Liga das Nações. Esse processo de mudança pode ser caracterizado como substituição causada por conjuntura crítica, e teve como seus principais agentes a Liga das Nações, juntamente com Fridtjof Nansen, líder da OHCR, e os refugiados (Barnett, 2002; Chiu, 2008; Easton-Calabria, 2015; Harley, 2021).

Após o final da Segunda Guerra Mundial, originou-se a instituição do refúgio e o ACNUR (1945-1951). Este conflito, por um lado, gerou a maior crise de deslocamentos forçados da história, principalmente no contexto europeu, e por outro resultou numa relativa perda de poder da Europa, com a consolidação dos EUA e da URSS como potências. Aqui, também, ocorre o fenômeno da substituição institucional causada por conjuntura crítica, que resulta na aprovação da Convenção de 1951, que origina a instituição do refúgio, e na criação do ACNUR para operacionalizá-la.

Os principais agentes dessa arena são os Estados ocidentais, a ONU, o ACNUR, e os refugiados (Barnett, 2002; Betts 2012; Chiu, 2008; Easton-Calabria, 2015; Goodwin-Gill, 2020; Harley, 2021; Lewis, 2005; Loescher, 2001, 2017; Loescher & Milner, 2011; Peterson, 2012).

Após a criação da instituição do refúgio e do ACNUR, há sua consolidação no contexto do início da Guerra Fria (1951-1969), em que ocorre a divisão geopolítica do mundo em dois blocos antagônicos e se completa o deslocamento do eixo de poder para os EUA e a URSS. Esse contexto gera o fenômeno de derivação institucional (*drift*), em que o ACNUR se aproveitou de ambiguidades para aumentar seu escopo de atuação e teve como resultado a aprovação do Protocolo de 1967 (mudança institucional em camadas), que formaliza a expansão temporal e geográfica da atuação da organização.

A arena era composta por ACNUR, seus Alto-Comissários, o *ExCom*, Estados periféricos e Estados ocidentais e, na disputa da época, o documento acabou sendo finalizado com escopo menos abrangente que o desejado pelo ACNUR e os Estados africanos e asiáticos devido à oposição de Estados ocidentais (com maior dotação de poder) (Barnett, 2002; Betts, 2012; Bwakira, 2001; Davies, 2007; Goodwin-Gill, 2020; Lewis, 2005; Loescher, 2001, 2017; Loescher & Milner, 2011; Peterson, 2012; Warner, 1990).

Por fim, a inclusão dos apátridas ao mandato do ACNUR também ocorreu a partir de uma deriva institucional (*drift*), neste caso originada pelo fim da Guerra Fria que teve como uma de suas consequências a dissolução de alguns Estados do Leste Europeu. Com isso, o problema dos

apátridas ganhou mais relevância ao longo dos anos 1990 e se conectou com a questão dos refugiados.

Antes mesmo que isso ocorresse, o ACNUR já havia adotado a estratégia da conversão institucional, por meio da exploração das lacunas existentes no arcabouço normativo internacional para se posicionar estrategicamente com relação ao tema da apatridia.

Na década de 1990, como essa crise afetava majoritariamente a Europa Ocidental, para onde os apátridas do Leste Europeu acorriam, foi possível criar consenso político para mudança institucional que incluísse os apátridas totalmente sob a responsabilidade do ACNUR, cujo mandato foi formalmente expandido por meio do processo de mudança institucional em camadas.

Graças à atuação do ACNUR, de seus Alto-Comissários, do *ExCom*, e dos Estados da Europa Ocidental, a AGNU formalmente conferiu ao ACNUR um mandato amplo para proteger os apátridas em 1995 (Crisp, 2009; Loescher & Milner, 2011; Manly, 2014; Seet, 2016).

### **Considerações finais**

A pesquisa que culminou nesse artigo identificou e caracterizou mudanças institucionais históricas que originaram o ACNUR e a instituição do refúgio, como se conhece hoje, e o processo de mudança envolvido na incorporação dos apátridas ao escopo protetivo da ACNUR.

A revisão de literatura conduzida na pesquisa permitiu concluir que a inclusão dos apátridas ao mandato do ACNUR ocorreu a partir do fenômeno de deriva institucional (*drift*), originada pela dissolução de alguns Estados do Leste Europeu ao fim da Guerra Fria. Com isso, o problema dos apátridas, que acorriam para a Europa Ocidental, ganhou mais relevância ao longo dos anos 1990 e se conectou com a questão dos refugiados.

O ACNUR, que, durante a Guerra Fria, explorava as lacunas existentes no arcabouço normativo internacional, para se posicionar estrategicamente com relação ao tema da apatridia - em um processo de conversão institucional -, aproveitou a mudança de contexto e, com o apoio de outros atores, obteve o consenso político necessário para promover a mudança institucional que incluiu integralmente os apátridas sob sua responsabilidade.

O escopo protetivo do ACNUR foi formalmente expandido por meio do processo de mudança institucional em camadas e, em 1995, a AGNU formalmente lhe conferiu um mandato amplo para a proteção do grupo dos apátridas.

Assim, confirma-se a proposição de que, desde sua criação e ao longo de sua trajetória histórica, em resposta aos desafios internos e externos enfrentados, o ACNUR e a instituição do

refúgio passaram por vários processos de mudanças institucionais que, gradativamente, ampliaram sua atuação para abarcar situações que excediam sua missão original.

Os resultados demonstram que, com frequência, a organização usou de sua discricionariedade e dotações de poder para explorar ambiguidades institucionais e promover mudanças que lhe permitissem ampliar seu mandato.

Por meio de um processo de Revisão Sistemática da literatura, 32 textos foram analisados e classificados sob a ótica teórica institucionalista, principalmente de acordo com a teoria das mudanças institucionais. Assim, este artigo pode servir como fonte para pesquisas futuras que queiram aprofundar-se em uma análise institucional sobre esta organização ou sobre instituições com as quais se articula.

Apesar dos méritos dessa contribuição, a pesquisa está limitada ao analisado e produzido por outros estudiosos, em textos que visavam objetivos distintos e seguiam outros referenciais teóricos. Disso resultam lacunas que não podem ser respondidas presentemente.

Como sugestão de estudos futuros, pesquisas com fontes primárias poderiam ser conduzidas para corroborar ou refutar as conclusões aqui apresentadas e avançar a análise institucional sobre a migração, o refúgio e o ACNUR. Novos estudos também podem focar no potencial de mudança da instituição de refúgio e do mandato do ACNUR para incorporar temáticas emergentes, como “refugiados ambientais e climáticos”.

## **Referências**

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. (2000). **The State of The World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action**. Disponível em: [<https://www.unhcr.org/publications/sowr/4a4c754a9/state-worlds-refugees-2000-fifty-years-humanitarian-action.html>]. Acesso: 04/06/2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. (2019). **Protegendo refugiados no Brasil e no mundo**. Disponível em: [<https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/02/CARTILHA-ACNUR2019.pdf>]. Acesso: 04/06/2022.

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA REFUGIADOS. (2023) **Executive Committee**. Disponível em: [<https://www.unhcr.org/executive-committee>]. Acesso: 04/09/2023.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. (1950). **Resolução 428 (V): Estatuto do ACNUR**. Disponível em: [[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD\\_Legal/Instrumentos\\_Internacionais/Estatuto\\_ACNUR.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Estatuto_ACNUR.pdf)]. Acesso: 04/09/2023.

ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. (1951). **Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos Refugiados**. Disponível em: [[https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao\\_relativa\\_ao\\_Estatuto\\_dos\\_Refugiados.pdf](https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf)]. Acesso: 04/09/2023.

- ASSEMBLEIA GERAL DAS NAÇÕES UNIDAS. (1995). **Resolution Adopted by the General Assembly [on the Report of the Third Committee (A/50/632). Resolution 50/152]**. Disponível em: [<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/766/09/PDF/N9676609.pdf?OpenElement>]. Acesso: 02/09/2023.
- BARNETT, Laura. (2002). Global governance and the evolution of the international refugee regime. **International Journal of Refugee Law**, 14 (2-3): 238-262. [http://dx.doi.org/10.1093/ijrl/14.2\\_and\\_3.238](http://dx.doi.org/10.1093/ijrl/14.2_and_3.238).
- BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. (2010). A Lei brasileira de refúgio - sua história. In BARRETO, Luiz Paulo Teles Ferreira. (org.). **Refúgio no Brasil: a proteção brasileira aos refugiados e seu impacto nas Américas**. Brasília: ACNUR, Ministério da Justiça, 12-21.
- BENGEL, Kacey. (2022). Understanding the nansen passport: a system of manipulation. **Indiana Journal of Global Legal Studies**, 29 (1): 217-232.
- BETTS, Alexander. (2012). UNHCR, autonomy, and mandate change. In OESTREICH, Joel (org.). **International Organizations as Self-Directed Actors: A Framework for Analysis**. London: Routledge, 118-140.
- BRADLEY, Megan. (2021). Realising the right of return: Refugees' roles in localising norms and socialising UNHCR. **Geopolitics**, 28: 979-1006. <http://dx.doi.org/10.1080/14650045.2021.1994399>.
- BWAKIRA, Nicholas. (2001). From nansen to Ogata: UNHCR's role in a changing world. **The International Migration Review**, 35 (1): 278-283. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1747-7379.2001.tb00014.x>.
- CAPOCCIA, Giovanni. (2015). Critical Junctures and Institutional Change. In MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. (ed.). **Advances in Comparative Historical Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 147-179. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781316273104.007>.
- CHIU, William. (2008). Refugees and Asylum. In SANDHOLTZ, Wayne; STILES, Kendall. (ed.). **International Norms and Cycles of Change**. New York: Oxford Academic, 237-262. <http://dx.doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195380088.003.0009>.
- COLE, Georgia. (2018). How friends become foes: exploring the role of documents in shaping UNHCR's behaviour. **Third World Quarterly**, 39 (8): 1491-1507. <http://dx.doi.org/10.1080/01436597.2017.1416289>.
- CRISP, Jeff. (2009). Refugees, persons of concern, and people on the move: the broadening boundaries of UNHCR. **Refuge: Canada's Journal on Refugees**, 26 (1): 73-76. <http://dx.doi.org/10.25071/1920-7336.30611>.
- CUNLIFFE, Alex. (1995) The refugee crises: a study of the United Nations high commission for refugees. **Political Studies**, 43 (2): 278-290. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9248.1995.tb01712.x>.
- DAVIES, Sara E. (2007) Redundant or essential? How politics shaped the outcome of the 1967 protocol. **International Journal of Refugee Law**, 19 (4): 703-728. <http://dx.doi.org/10.1093/ijrl/eem068>.
- EASTON-CALABRIA, Evan E. (2015) From bottom-up to top-down: the 'Pre-History' of refugee livelihoods assistance from 1919 to 1979. **Journal of Refugee Studies**, 28 (3): 412-436. <http://dx.doi.org/10.1093/jrs/fev004>.

- FRESIA, Marion. (2014). Building consensus within UNHCR's Executive Committee: global refugee norms in the making. **Journal of Refugee Studies**, 27 (4): 514-533. <http://dx.doi.org/10.1093/jrs/feu025>.
- GARNIER, Adele. (2014). Migration management and humanitarian protection: the UNHCR's 'Resettlement Expansionism' and its impact on policy-making in the EU and Australia. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, 40 (6): 942-959. <http://dx.doi.org/10.1080/1369183X.2013.855075>.
- GATRELL, Peter. (2016). The world-wide web of humanitarianism: NGOs and population displacement in the third quarter of the twentieth century. **European Review of History**, 23 (1-2): 101-115. <http://dx.doi.org/10.1080/13507486.2015.1111300>.
- GAVEL, Ylva; ISELID, Lars. (2008). Web of Science and Scopus: a Journal Title Overlap Study. **Online Information Review**, 32 (1): 8-21. <http://dx.doi.org/10.1108/14684520810865958>.
- GOODWIN-GILL, Guy S. (2020). The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the Sources of International Refugee Law. **International and Comparative Law Quarterly**, 69 (1): 1-41. <http://dx.doi.org/10.1017/S002058931900054X>.
- GUEST, Iain. (1991). The United Nations, the UNHCR, and refugee protection: a non-specialist analysis. **International Journal of Refugee Law**, 3 (3): 585-605. <http://dx.doi.org/10.1093/ijrl/3.3.585>.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. (2003). As três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, 58: 193-223. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>.
- HARLEY, Tristan. (2021). Refugee participation revisited: the contributions of refugees to early international refugee law and policy. **Refugee Survey Quarterly**, 40 (1): 58-81. <http://dx.doi.org/10.1093/rsq/hdaa040>.
- HATHAWAY, James C. (1990). A reconsideration of the underlying premise of refugee law. **Harvard International Law Journal**, 31 (1): 129-147.
- HILHORST, Dorothea; HAGAN, Maria; QUINN, Olivia. (2021). Reconsidering humanitarian advocacy through pressure points of the European 'migration crisis'. **International Migration**, 59 (3): 125-144. <http://dx.doi.org/10.1111/imig.12802>.
- JUSS, Satvinder Singh. (2013). The UNHCR handbook and the interface between 'soft law' and 'hard law' in International Refugee Law. In JUSS, Satvinder Singh; HARVEY, Colin. **Contemporary Issues In Refugee Law**. Cheltenham: Edward Elgar, 31-67. <http://dx.doi.org/10.4337/9781782547662.00010>.
- LENETTE, Caroline et al. (2020). We were not merely participating; we were leading the discussions: participation and self-representation of refugee young people in international advocacy. **Journal of Immigrant & Refugee Studies**, 18 (4): 390-404. <http://dx.doi.org/10.1080/15562948.2019.1679404>.
- LEWIS, Corinne. (2005). UNHCR's contribution to the development of international refugee law: its foundations and evolution. **International Journal of Refugee Law**, 17 (1): 67-90. <http://dx.doi.org/10.1093/ijrl/eei004>.
- LOESCHER, Gil. (2001). The UNHCR and world politics: state interests vs. institutional autonomy. **International Migration Review**, 35 (1): 33-56. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1747-7379.2001.tb00003.x>.

- LOESCHER, Gil. (2017). UNHCR's origins and early history: agency, influence, and power in global refugee policy. **Refugee**, 33: 77-86. <http://dx.doi.org/10.25071/1920-7336.40450>.
- LOESCHER, Gil; MILNER, James. (2011). UNHCR and the Global Governance of Refugees. In BETTS, Alexander. **Global Migration Governance**. Oxford: Oxford Academic, 189-209.
- LYNCH, Maureen; REYNOLDS, Sarnata. (2014). Refugees International: a case study on NGO advocacy to venerate nationality rights. **Tilburg Law Review**, 19 (1-2): 153-162. <http://dx.doi.org/10.1163/22112596-01902015>.
- MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. (2009). A Theory of Gradual Institutional Change. In MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. New York: Cambridge University Press, 1-37. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511806414.003>.
- MANLY, Mark. (2014). UNHCR's mandate and activities to address statelessness. In: EDWARDS, Alice; VAN WAAS, Laura. **Nationality and Statelessness under International Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 88-115. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9781139506007.005>.
- MOHER, David et al. (2009). Preferred reporting items for systematic reviews and meta-analyses: the PRISMA statement. **Research Methods & Reporting**, 339: b2535d. <http://dx.doi.org/10.1136/bmj.b2535>.
- NASH, Chris. (2014). Networking for change: the development of the European Network on statelessness and perspectives on developing other regional and global statelessness coalitions. **Tilburg Law Review**, 19 (1-2): 212-222. <http://dx.doi.org/10.1163/22112596-01902021>.
- NORTH, Douglass C. (2008). Institutions and the performance of economies over time. In MÉNARD, Claude; SHIRLEY, Mary M. (ed.). **Handbook of New Institutional Economics**. Nova York: Springer Berlin Heidelberg, 21-30. [http://dx.doi.org/10.1007/978-3-540-69305-5\\_2](http://dx.doi.org/10.1007/978-3-540-69305-5_2).
- ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES. (2009). **Glossário sobre migração**, n. 22. Disponível em: [<https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>]. Acesso: 01/09/2023.
- OSTROM, Elinor. (2008). Doing Institutional Analysis: Digging Deeper than Markets and Hierarchies. In: MENARD, Claude; SHIRLEY, Mary M. (ed.). **Handbook of New Institutional Economics**. Nova York: Springer Berlin Heidelberg, 819-848.
- PAVANELLI, João Marcos Mott. et al. (2023). An institutional framework for energy transitions: lessons from the Nigerian electricity industry history. **Energy Research & Social Science**, 97, 102994. <https://doi.org/10.1016/j.erss.2023.102994>.
- PETERSON, Glenn. (2012). The uneven development of the International Refugee Regime in Postwar Asia: evidence from China, Hong Kong and Indonesia. **Journal of Refugee Studies**, 25 (3): 326-343. <http://dx.doi.org/10.1093/jrs/fes009>.
- PRANCKUTÉ, Raminta. (2021). Web of Science (WoS) and Scopus: the titans of bibliographic information in Today's Academic World. **Publications**, 9 (1), 12. <http://dx.doi.org/10.3390/publications9010012>.
- ROBERTS, Adam. (1998). More refugees, less Asylum: a regime in transformation. **Journal of Refugee Studies**, 11 (4): 375-395. <http://dx.doi.org/10.1093/jrs/11.4.375>.
- SEET, Matthew. (2016). The origins of UNHCR's Global Mandate on Statelessness. **International Journal of Refugee Law**, 28 (1): 7-24. <http://dx.doi.org/10.1093/ijrl/eev059>.



SZTUCKI, Jerzy. (1989). The conclusions on the international protection of refugees adopted by the Executive Committee of the UNHCR Programme. **International Journal of Refugee Law**, 1 (3): 285-318. <http://dx.doi.org/10.1093/ijrl/1.3.285>.

VARGAS, Constanza B. (2019). Women in command: the impact of female leadership on international organisations. **Global Society**, 33 (4): 541-564. <http://dx.doi.org/10.1080/13600826.2019.1642858>.

WARNER, Daniel. (1990). Forty Years of the Executive Committee: from the old to the new. **International Journal of Refugee Law**, 2 (2): 238-251. <http://dx.doi.org/10.1093/ijrl/2.2.238>.