

# A nova crise dos refugiados na Europa: o modelo de repulsão-atração revisitado e os desafios para as políticas migratórias\*

Catarina Reis Oliveira\*\*

João Peixoto\*\*\*

Pedro Góis\*\*\*\*

O objetivo deste artigo é refletir sobre os desafios que se colocam perante os novos fluxos de refugiados dirigidos à Europa desde o início da segunda década do século XXI. Com o intuito de explicar a nova crise dos refugiados, revisita-se o modelo de repulsão-atração e confronta-se o desígnio da agência – motivos individuais que induzem à migração – com a interferência da estrutura – fatores económicos, sociais e políticos que explicam o aumento dos fluxos, atendendo também à dinâmica e operacionalidade do enquadramento legal vigente no contexto europeu. Apesar da escassa evidência empírica ainda disponível, conclui-se que os novos movimentos de refugiados colocam profundos desafios à observação e análise teórica, bem como ao enquadramento legal existente, assumindo-se por isso que são necessários estudos mais aprofundados e novos instrumentos de regulação para responder à dimensão e complexidade dos fluxos.

**Palavras-chave:** Refugiados. Migrações. Europa. Proteção Internacional.

---

\* Os autores agradecem o contributo de dois *referees* anónimos para a revisão deste texto. Os erros e insuficiências existentes são, porém, da exclusiva responsabilidade dos primeiros.

\*\* Observatório das Migrações (OM), Alto Comissariado para as Migrações (ACM), Lisboa, Portugal ([catarina.oliveira@acm.gov.pt](mailto:catarina.oliveira@acm.gov.pt)).

\*\*\* Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG), Universidade de Lisboa, Lisboa, Portugal ([jpeixoto@iseg.ulisboa.pt](mailto:jpeixoto@iseg.ulisboa.pt)).

\*\*\*\* Faculdade de Economia e Centro de Estudos Sociais (CES) da Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal ([pedro.gois@uc.pt](mailto:pedro.gois@uc.pt)).

## Introdução

A intensidade atingida pela crise recente dos refugiados na Europa, com perdas de milhares de vidas no Mar Mediterrâneo, tem-se comparado aos eventos vividos no continente europeu durante e imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, quando se estima que tenha havido cerca de 60 milhões de deslocados. Contudo, o movimento de refugiados e de pessoas em busca de proteção neste continente nunca desapareceu (RICHMOND, 1993). Os fluxos de refugiados, com maior ou menor intensidade, permanecem como uma dimensão estrutural das migrações para a (e na) Europa nas últimas sete décadas (FIDDIAN-QASMIYEH, 2014).

Grandes movimentos migratórios e crises de refugiados não são, pois, novos na história da humanidade. A consciência pública e o impacto percebido destas realidades parecem ser, porém, maiores do que os verificados anteriormente. Para além do papel dos meios de comunicação, das redes e dos *media* sociais que aumentam a visibilidade dos movimentos, o que há de novo na crise dos refugiados na Europa do século XXI? Que fatores causais estão em ação? Como reagem os indivíduos às pressões estruturais para o movimento, nos países de origem e de trânsito? Que fatores de atração ou repulsão sobressaem? Que novos desafios teóricos emergem? Que respostas conseguem dar os enquadramentos legais internacionais vigentes e que necessidades se vislumbram?

Procura-se, com este artigo, contribuir de forma exploratória para a reflexão sobre tais questões. As fontes de informação utilizadas são os poucos estudos disponíveis sobre o tema, relatórios provenientes de organizações internacionais e dados estatísticos dispersos. Embora os refugiados estejam normalmente para além do âmbito da teoria das migrações (BAKEWELL, 2010, p. 1690), a evidência empírica disponível tem permitido realçar os indivíduos como agentes reflexivos e destacar fatores políticos, económicos e sociais que os induzem (ou forçam) a se mover. Nestes fluxos mais recentes para a Europa, tal como tinha já sido enunciado por Lee (1966), o papel da estrutura, incluindo os enquadramentos legais e políticos, tem-se mostrado pouco eficaz, perdendo o seu protagonismo determinista nas decisões e comportamentos dos atores, o que permite retomar a discussão em torno do equilíbrio existente entre a agência e a estrutura e recuperar para a discussão alguns dos contributos clássicos do modelo de repulsão-atração.

Nas secções a seguir abordam-se algumas das dimensões deste problema. Primeiramente, são revistos os fundamentos teóricos do modelo de repulsão-atração, bem como algumas tentativas de aplicação recente deste modelo aos fluxos de migrantes e de refugiados. Depois descrevem-se os elementos regulatórios e políticos que têm sido acionados na União Europeia para refugiados e são observados os dados estatísticos disponíveis acerca da crise recente de refugiados na Europa. Finalmente, são discutidos os fatores causais dos movimentos recentes, com relevo para as variáveis estruturais com que depois se confronta a agência individual. O texto conclui que a nova crise de refugiados apresenta um elevado grau de complexidade, que desafia a análise teórica e o enquadramento legal existente.

## Revisitando o modelo de repulsão-atração

Ravenstein (1885, 1889) publicava no final do século XIX as “leis das migrações”. Seu trabalho encontra-se na base de todos os modelos de repulsão-atração (*push-pull*) desenvolvidos posteriormente, explicitando que no centro dos processos migratórios está a decisão do agente racional (o migrante), que, na posse de informação sobre as características de várias regiões (de origem e das potenciais regiões de destino) e de dados contextuais respeitantes à sua situação individual e grupal, opta pela permanência ou pela migração (ARANGO, 2000; PEIXOTO, 2004). Subjacente a este modelo, e aos que se seguiram, está uma leitura económica da realidade, na qual o determinante é a decisão do agente racionalmente motivado em melhorar sua condição material de vida, assumindo-se que os indivíduos refletem quanto aos custos e benefícios da mobilidade, sendo que só migram quando os custos do movimento (a curto prazo) são inferiores aos benefícios esperados (a médio prazo).

Para Sjaastad (1962, p. 83), a migração pode assumir-se como um investimento que, embora possua custos, envolve retornos, ganhos e sucessos. Mas, como qualquer investimento, também remete para riscos, razão pela qual se deve atender que mesmo as decisões mais racionais podem induzir a maus resultados. No caso dos fluxos mais recentes de refugiados para a Europa, é evidente que os maus resultados podem estar mesmo associados à perda da vida, embora a análise de custo-benefício que os agentes fazem considere os riscos de perda de vida no percurso migratório, por comparação ao risco de morte premente que têm no seu país de origem.

Na generalização teórica promovida por Lee (1966), conjugam-se os fatores individuais de repulsão e atração (que incluem as oportunidades existentes) com os obstáculos ou inércias com que o indivíduo se vai defrontando na sua deslocação ou percurso migratório. Para o autor, a decisão de migrar relaciona-se com fatores (de ordem económica, social ou política) que conduzem à rejeição da área de origem, com fatores que promovem a área de destino (na perceção do indivíduo) e com fatores pessoais, interferindo no percurso os “obstáculos intervenientes” (distância e custos da deslocação, entre outros). O autor reconhece, porém, que a decisão de migrar nunca é totalmente racional, refletindo também contactos pessoais, sentimentos, perceções e mesmo desconhecimento ou informação imperfeita quanto às características das áreas de destino.

A complementaridade entre as leituras que realçam o agente e sua ação e as leituras focadas na estrutura (que enfatizam o papel do contexto e das estruturas na ação) veio assumir gradualmente a análise dual das migrações (KING, 2012). A coexistência de explicações micro (associadas à tomada de decisão racional) com explicações macro (que realçam os determinantes que impelem ou inibem a migração) foi notória nas últimas décadas. Deve-se discutir, no entanto, se esta separação teórica tenderá a se reforçar perante o aumento de múltiplas e mais complexas formas de mobilidade, que extravasam a mera racionalidade económica clássica. A análise das crises migratórias atuais remeterá para a conjugação de perspetivas teóricas ou induzirá ao essencialismo clássico revisitado?

Uma pesquisa empírica recente, conduzida entre 2013 e 2015, acerca da imigração irregular para a Europa (TRIANDAFYLLIDOU, 2017),<sup>1</sup> sugere algumas respostas para estas questões. Como realçou Triandafyllidou (2017, p. 2-3) no texto introdutório aos resultados da pesquisa, os fluxos migratórios nunca são explicados apenas pelas motivações dos indivíduos (agentes) ou pelas políticas migratórias (condições estruturais), mas resultam antes da interação dos dois e da interferência de uma variedade de outros fatores explicativos associados à ação de atores intermediários envolvidos nos processos de migração (empregadores, traficantes, organizações da sociedade civil, autoridades de acolhimento, comunidades imigrantes). Como a autora também reconhece – perante a atual crise dos refugiados e das mortes trágicas no Mediterrâneo –, é necessário atender à preponderância explicativa que o indivíduo assume, enquanto agente com motivações e que aciona recursos e oportunidades que percebe para garantir o alcance dos seus objetivos e expectativas de um futuro melhor. Neste âmbito, o equilíbrio entre agência (indivíduo) e estrutura (sociedade de origem e de destino) fica instável na decisão de migrar, perante a premência de fatores que impelem a fuga urgente à insegurança e pobreza (TRIANDAFYLLIDOU, 2017).

Uma pessoa que decide migrar é mobilizada por uma combinação de múltiplos fatores que podem ser sobrepostos ou atomizados – e.g. económicos (melhores condições de vida, rendimentos), políticos, sociais, culturais –, podendo combinar também diferentes opções migratórias (regulares ou irregulares) em função dos recursos económicos que tiver e das oportunidades (ou obstáculos) estruturais que estiverem acessíveis (VAN HEAR, 2010).

Deve atender-se que com esta perspetiva não se defende uma leitura individualista do fenómeno social, na qual a sociedade é uma mera realidade agregada de indivíduos (BAKEWELL, 2010, p. 1694). Os migrantes definem relações sociais, criam ou procuram organizações e desenvolvem padrões no seu comportamento, que adquire significado para além de uma mera soma de partes. Neste âmbito, a agência é a capacidade que os indivíduos têm, enquanto atores sociais, para refletir acerca da sua posição e definir estratégias que orientam suas ações, para alcançar seus desejos e aspirações. As estratégias definidas pelos indivíduos, mesmo que assumindo um carácter reativo no caso dos refugiados (em vez de proactivo, como se verifica nos fluxos migratórios económicos) – conforme demonstra RICHMOND (1993) –, têm um papel explicativo determinante.

Importa, neste âmbito, compreender de que forma a atual crise das migrações induz (ou não) a uma crise conceptual das teorias explicativas das migrações.

Desde logo uma distinção que deveria ser aparentemente simples, como a que separa migrações “voluntárias” e “forçadas”, não é atualmente isenta de debate. Em ambos os casos existem processos complexos de decisão. Os estudos confirmam que os migrantes, independentemente do contexto de saída, tendem a ser racionais e tomam decisões, ponderando os diferentes recursos e oportunidades (recursos financeiros, redes e capital social, representações, oportunidades políticas e sociais) antes de encetar uma deslocação

<sup>1</sup> Projeto IRMA (*Governing Irregular Migration: States, Migrants and Intermediaries at the Age of Globalisation*) (ver TRIANDAFYLLIDOU, 2017).

(JACKSON, 1991, p. 19). Assim, os migrantes “voluntários” sentem-se, muitas vezes, “obrigados” a migrar, devido a situações de pobreza extrema, enquanto os migrantes “forçados” procuram refletir nas melhores escolhas possíveis – não desprezando a busca de uma melhoria econômica.<sup>2</sup> Apenas em situações extremas, como a do risco imediato de vida, não existe reflexão e ponderação, isto é, não há escolha racional. Esta presunção, geralmente conjugada com as redes migratórias e o capital social, é importante para compreendermos os mecanismos que levam à seleção dos países de destino migratório por parte dos migrantes e refugiados.

No vocabulário comum é ainda frequente encontrar a distinção entre “migrantes econômicos” e “refugiados”. As zonas de sobreposição entre os dois termos e as dificuldades de operacionalização são, também, muito grandes (FIDDIAN-QASMIYEH, 2014; TRIANDAFYLLIDOU, 2017). Muitos dos migrantes “econômicos”, aparentemente voluntários e proativos, são forçados a abandonar seus países devido a situações de carência econômica severa, privação extrema ou degradação ambiental crescente. Muitos dos refugiados, aparentemente forçados e reativos, desistem voluntariamente de viver no país de origem ou nos países de primeiro asilo, devido à falta de condições em campos de refugiados ou à dificuldade de encontrar trabalho e/ou ter acesso à educação. Este último problema é agravado pelo facto de muitos não possuírem o estatuto jurídico adequado, tornando ainda mais frágil sua situação e mais incertas suas perspectivas de vida. Nestes casos, não sendo ainda “refugiados” ou requerentes de asilo, são-no *de facto* mas não *de jure*, o que impede o seu acesso a mecanismos de proteção internacional.

Resulta assim, como também realça Triandafyllidou (2017, p. 4), que os conceitos atuais falham por não atenderem à multiplicidade de realidades que existem no terreno e que levam pessoas com necessidades de proteção a não pedir asilo e migrantes econômicos a solicitar regularização ao abrigo desse estatuto. Neste âmbito, no que diz respeito ao controlo da imigração irregular e à gestão das necessidades de asilo, devem os decisores políticos e os investigadores passar a assumir a realidade como um *continuum*, evitando políticas compartimentadas. Richmond (1988, p. 23), há quase três décadas, já alertava para a desadequação da *Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados* de 1951. Na perspectiva do autor, mesmo que pessoas não cumpram os requisitos da Convenção e a sua admissibilidade seja enquadrada noutros regimes ou estatutos legais, essas alternativas não respondem às necessidades dos migrantes “reativos” nem fazem justiça à escala e complexidade da situação global.

Tendo em conta estes elementos, não surpreende que não seja fácil distinguir, em termos operacionais (mas também em termos mediáticos), as várias categorias de migrantes (FIDDIAN-QASMIYEH et al., 2014). Têm sido desenvolvidos argumentos a favor da construção de uma noção mais ampla de “refugiado”, que inclua, para além dos constrangimentos clássicos, a fuga a situações de privação econômica e social extrema ou catástrofes ambientais (manifestas

<sup>2</sup> Estudos recentes sobre as migrações resultantes da degradação ambiental indicam, por exemplo, que as deslocações implicam processos complexos de decisão, envolvendo fatores econômicos, sociais e simbólicos (VÉRON; GOLAZ, 2015).

ou latentes). Mas outros argumentos favorecem uma noção mais estrita da definição original das Nações Unidas de 1951, defendendo a sua validade para proteger as modalidades mais graves deste fenómeno – a perseguição por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Não menos certo, porém, é o facto de o conceito de “refugiado” no século XXI estar sujeito a uma mudança que resulta da evolução das próprias sociedades e que o aproxima cada vez mais das modalidades complexas de migração.

### **Marcos regulatórios históricos e políticas contemporâneas na Europa**

O enquadramento internacional para a proteção de refugiados foi definido há mais de seis décadas, em 1951, com a *Convenção das Nações Unidas sobre o Estatuto dos Refugiados*, muito influenciada pelas consequências da Segunda Guerra Mundial. De acordo com esta Convenção, “refugiado” é quem demonstre receio fundado de ser

[...] perseguido em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem a nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a proteção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade e estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual, após aqueles acontecimentos não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar (artº 1º).

Está, nesse âmbito, também salvaguardado o princípio de *non-refoulement* (“não-devolução”), segundo o qual “nenhum país deve expulsar ou ‘devolver’ (*refouler*) um refugiado, contra a vontade do mesmo, em quaisquer ocasiões, para um território onde ele ou ela sofra perseguição.

Contudo, este conceito aplicava-se especificamente às pessoas que tinham procurado asilo noutro país em consequência direta do conflito armado de 1939-1945. Por isso, um protocolo sobre o Estatuto dos Refugiados foi posteriormente submetido à Assembleia Geral das Nações Unidas, eliminando os limites de datas e de espaços geográficos, e aprovado em 1967. Esse protocolo veio generalizar o disposto na Convenção a um contexto global. Uma vez que são dois instrumentos legais distintos, a ratificação de um e outro pelos vários países do mundo não coincide exatamente: em abril de 2015, a Convenção contava com a ratificação de 145 países (sendo a mais recente ratificação de 2011) e o Protocolo com a ratificação de 146 países.

A aquisição do estatuto de refugiado induz à proteção do Direito Internacional, pelo que a concessão de asilo é limitada e encontra-se sobre escrutínio rigoroso, resultando dos termos estritos da Convenção. Importa, porém, reconhecer que muitos dos princípios definidos neste enquadramento internacional para os refugiados enfrentam hoje novos desafios. Os instrumentos legais e os apoios institucionais existentes têm sido postos em causa pela dimensão e complexidade dos atuais movimentos de refugiados. Grande parte das pessoas que fogem de um conflito geopolítico ou de guerra não se qualifica rigorosamente como refugiada à luz da Convenção, uma vez que não sofre uma perseguição direta,

mas foge de uma perseguição ou risco generalizado. Ainda assim, o Alto Comissariado das Nações Unidas para Refugiados (Acnur) tem alertado que a maioria dos sírios que procuram proteção pode qualificar-se como refugiada (artigo 1A(2) da Convenção), uma vez que é possível fundamentar o medo de perseguição e risco de vida.

A emergência de novos movimentos de refugiados, ao longo do tempo, levou a que fossem desenvolvidos outros instrumentos legais de escala regional ou multilateral. E, tal como acontece no contexto mais amplo das migrações, a maior parcela do enquadramento legal e institucional para refugiados acontece ao nível de cada Estado nacional (mesmo no caso dos países-membros da União Europeia – UE). Esta ação reflete a tensão entre as normas e estratégias internacionais e as nacionais. Vários Estados-membros da União Europeia (por resposta à crise da ex-Jugoslávia) têm, desde a década de 1990, mecanismos específicos de proteção temporária e subsidiária para responder à proteção de pessoas em movimentos em larga escala. Contudo, o Acnur tem alertado que estes mecanismos devem ser usados apenas com caráter de urgência, para ultrapassar necessidades prementes, e não como instrumentos de proteção a médio prazo.

No contexto da UE, o sistema de asilo é regulado, para além da Convenção internacional, por um conjunto de diretivas europeias que têm na sua génese a *Convenção de Dublin* (97/C 254/01). Este sistema, concebido em 1990 e em vigor desde 1997, constitui a regulação da UE para agilizar o processo de candidatura ao estatuto de refugiado nos Estados-membros, prevendo que a apresentação do pedido de asilo seja feita no próprio país em que o requerente entrou no espaço europeu, ficando sua circulação e proteção restritas a esse país.

No contexto da UE, a proteção internacional abrange os estatutos de *refugiado* e de *proteção subsidiária*, definidos no artigo 2 (d) e (f) da Diretiva 2004/83/CE do Conselho, correspondendo a ações destinadas a proteger os direitos fundamentais de uma categoria específica de pessoas fora dos seus países de origem, a quem falha a proteção nacional dos seus próprios países.

Complementarmente, no âmbito do estatuto de refugiado enquadrado na UE há a conceptualizar os processos de “reinstalação” e “recolocação”. A reinstalação (*resettlement*), ao nível europeu, consiste na transferência de refugiados em situações de vulnerabilidade e com necessidade de proteção internacional, a pedido expresso do Acnur, de um primeiro país de asilo fora da UE para um Estado-membro que o aceite acolher. Por regra, é concedido a esses refugiados instalados um estatuto de residência de longa duração e, em vários casos, a possibilidade de aceder à nacionalidade do Estado-membro que os acolhe. A reinstalação é percebida como uma solução duradoura. Os Estados-membros trabalham em estreita colaboração em muitos aspetos da reinstalação de refugiados, definindo prioridades comuns, desenvolvendo instrumentos de financiamento e colaborando de forma prática por meio de estruturas europeias, como o Gabinete Europeu de Apoio em Matéria de Asilo (Easo) e a Rede Europeia de Reinstalação. Esta última funciona por meio de pontos focais nacionais de 14 Estados-membros.

O processo de recolocação (*relocation*) de refugiados, por sua vez, refere-se ao movimento de refugiados (já com estatuto definido pela Convenção de Genebra ou beneficiários de proteção subsidiária, na aceção da Diretiva 2004/83/CE) de um Estado-membro da UE, que lhes concedeu proteção internacional, para outro Estado-membro, que lhes concederá proteção similar. É um processo interno à União Europeia, que se apoia na distribuição da população refugiada, atendendo a que alguns Estados-membros tendem a ter mais pressão nas suas fronteiras. A recolocação traduz um processo de solidariedade interna e de partilha de encargos na UE, especialmente com os países de fronteira marítima ou terrestre da Europa que recebem mais refugiados.

Nos últimos anos surgiu ainda a noção de “proteção temporária” (Diretiva de Proteção Temporária 2001/55/CE do Conselho), para retratar o procedimento de carácter excepcional que assegura o acolhimento, no caso ou perante a iminência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas de países terceiros, impossibilitadas de regressar ao seu país de origem e em que a concessão da proteção não pode ser vista na base individual. Define-se como uma proteção temporária imediata, sobretudo se o sistema de asilo não puder responder ao afluxo sem provocar efeitos contrários ao seu correto funcionamento, surgindo por isso este mecanismo no interesse das pessoas em causa. Esta diretiva teve como enquadramento a experiência com as pessoas deslocadas do Kosovo e os mecanismos de resposta adotados por alguns Estados-membros nesse contexto, conduzindo à perceção de que é necessária mais solidariedade entre os Estados-membros. Respondeu-se assim, também, ao previsto no Tratado de Amesterdão quanto aos mínimos que devem ser assegurados para a proteção temporária de nacionais de países terceiros que não podem regressar ao seu país de origem.

Complementarmente à situação dos refugiados, estão contemplados outros mecanismos de proteção internacional de salvaguarda de direitos humanos fundamentais de pessoas a quem falta proteção no seu país de origem. A “proteção subsidiária” corresponde a um estatuto conferido a um nacional de país terceiro ou apátrida que não possa ser considerado refugiado, mas em relação a quem se verificou existirem motivos significativos para acreditar que, caso volte para o seu país de origem ou, no caso de um apátrida, para o país em que tinha a sua residência habitual, corra um risco real de sofrer ofensa grave na aceção da Diretiva 2004/83/CE, e que não possa ou, em virtude dos referidos riscos, não queira pedir a proteção desse país.

Alguns Estados-membros têm ainda previsto um estatuto de “admissão por motivos humanitários” para cidadãos estrangeiros deslocados, como uma alternativa para legalizarem imigrantes que necessitam de proteção rápida e não estão em condições de obter o estatuto de refugiado. Os beneficiários de admissão por motivos humanitários não usufruem do estatuto de proteção humanitária ou subsidiária concedido aos requerentes de asilo, mas podem ter residência de curto prazo garantida nos países que os recebem.

Ao nível do Conselho Europeu, em matéria de concessão de asilo e de recolocação de refugiados, têm surgido inúmeras vezes que – por inerência de algumas dificuldades operacionais deste enquadramento – recomendam a sua revisão. Concretamente, é preocupação

que o acesso ao asilo seja uniformemente aplicado na UE, ou seja, independentemente do Estado-membro em que o requerente solicita proteção, de modo a que a decisão seja isenta e uniforme. Neste âmbito, desde 1999 que a União Europeia trabalha para criar um *Sistema Europeu Comum de Asilo* (Ceas), promovendo a melhoria do enquadramento legal dos Estados-membros com vista à corresponsabilização de todos os países no acolhimento de refugiados. Entre 1999 e 2005, importantes mecanismos legais de harmonização dos *standards* mínimos em matéria de asilo foram estabelecidos. Em 2007 foi promovido o debate em torno do que deveria ser a direção e intervenção do Ceas por meio da discussão de um *Green Paper*, que se tornaria a base da definição do *Plano de Ação em Asilo* da Comissão Europeia, apresentado em junho de 2008. Neste âmbito, foram ainda importantes o reforço do orçamento europeu para a solidariedade e a criação do fundo europeu para refugiados.

Em 2003 a Convenção de Dublin foi revista e substituída pelo *Regulamento de Dublin II*, que viria mais tarde a ser novamente revisto pela Comissão Europeia, criando as bases da reforma do Sistema de Dublin (em 2008), revisto pelo *Regulamento de Dublin III* em 2013 (Regulation (EU) n. 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho). Entre as mais recentes necessidades deste enquadramento está o reconhecimento de que há países da UE que, por estarem em zonas de fronteira do espaço europeu, recebem mais pressão e podem não ter condições de oferecer apoio e proteção aos requerentes de asilo, passando a prever-se a transferência de requerentes de um Estado-membro para outro. Alguns desafios se têm, no entanto, colocado a este sistema, que tem merecido críticas, nomeadamente na vertente dos Direitos Humanos, por não salvaguardar integralmente todos os direitos dos refugiados, nomeadamente o da proteção da família.

Acrescente-se o fato de que nem todos os Estados-membros têm assumido as diretivas da mesma forma, havendo espaço para muitas interpretações ou para atrasos na sua transposição efetiva.

Com o aumento sem precedentes do número de pessoas a chegar à Europa desde 2013 em situação irregular e vulnerável, muitas potenciais beneficiárias de proteção, a UE confrontou-se com uma crise humanitária. A Comissão Europeia reagiu, tendo sido reforçados mecanismos complementares de proteção temporária de pessoas que têm chegado massivamente ao continente ou morrido no processo, definindo-se um enquadramento legal e institucional que tem tido rápidas mudanças.

Antecipando o que viria a ser a maior crise de refugiados na UE desde a Segunda Guerra Mundial, Jean-Claude Juncker, presidente da Comissão Europeia, apresentou um plano de imigração em cinco pontos em 2014, que apelava a uma maior solidariedade na política de migração da UE, tendo confiado a um comissário a responsabilidade de preparação de uma nova política neste domínio, que viria a concretizar-se com a *Agenda Europeia para as Migrações* (COM(2015) 240 final). Esta Agenda apresenta uma abordagem global para melhorar a gestão da migração em todas as suas vertentes, baseada em pacotes de medidas, incluindo propostas de recolocação e reinstalação e um Plano de Ação da UE contra o tráfico de migrantes. No seio da Agenda ficou previsto os Estados-membros

acionarem, pela primeira vez, o artigo 78º, n. 3 do *Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia*, a fim de reagirem à pressão sem precedentes do Mediterrâneo para os países de fronteira do espaço europeu. Neste âmbito, foi negociada uma chave de distribuição temporária, por diferentes Estados-membros, de pessoas chegadas à Itália ou à Grécia com necessidade de proteção internacional. Os critérios de redistribuição e recolocação de pessoas com necessidade de proteção atenderam ao PIB de cada país da UE, dimensão da população, taxa de desemprego e experiência passada no acolhimento de requerentes de asilo e de refugiados reinstalados, passando a partir de fevereiro de 2016 a Comissão Europeia a publicar Comunicações ao Parlamento Europeu com pontos de situação acerca da implementação das ações prioritárias definidas no âmbito desta agenda e reportando os processos de recolocação e reinstalação em curso, caracterizando a situação de cada Estado-membro em face dos compromissos assumidos.<sup>3</sup>

Deve-se realçar, porém, a inoperância da maioria dos Estados-membros para responderem com eficiência, flexibilidade e rapidez aos choques migratórios, nomeadamente às mais recentes deslocções. Nota-se que, apesar dos esforços da Comissão Europeia e de alguns países da UE, continua a ser reduzida a resposta para as reais necessidades e pedidos de proteção, nomeadamente de pessoas oriundas da Síria.

Deve ainda ser sublinhado o problema de que os Estados-membros tendem a recorrer sistematicamente a programas de proteção temporária, que geram impactos negativos na integração destes fluxos, quando na realidade deviam ser definidas políticas que considerassem as necessidades dos requerentes de proteção a médio-longo prazo.

Em estudos recentes da OCDE (2016) recomenda-se, ainda, a necessidade de serem estabelecidos acordos com os países de origem (quando possível) e de trânsito, nomeadamente na vertente do controle de fronteiras, para gerir melhor os movimentos massivos de pessoas e conter crises humanitárias. Apoios financeiros aos países de fronteira com as zonas de conflito também podem ser recomendáveis. O mesmo relatório reconhece ainda que crises humanitárias e choques geopolíticos podem também gerar ruturas nos instrumentos de gestão das migrações ao nível nacional e bilateral. Nesses casos, a cooperação internacional no combate ao tráfico e à imigração irregular acaba por ser bastante limitada e fraca. É ainda realçado que a resposta humanitária que integra proteção e disponibilização de bens de primeira necessidade no primeiro país de asilo só é eficaz numa primeira fase, sendo que com a crise instalada essa resposta torna-se insuficiente, passando a ser fundamental promover não ações de resposta imediata, mas sim aquelas que induzam à sustentabilidade dos beneficiários dos programas de proteção a médio prazo.

<sup>3</sup> COM (2016) 85 de 10.2.2016; COM (2016) 222 de 12.4.2016; COM (2016) 360 de 18.5.2016; e COM (2016) 416 de 15.6.2016.

## A atualidade dos números dos refugiados: dados estatísticos

Em 2015, as Nações Unidas estimavam cerca de 244 milhões de migrantes internacionais no mundo, integrando neste grupo todos os indivíduos que residiam num país diferente daquele onde nasceram (UN, 2016). Uma das parcelas mais significativas desse universo é composta por refugiados. Em 2015, o total de refugiados chegava a 19,6 milhões de indivíduos, isto é, 8% de todos os migrantes internacionais (UN, 2016). A sua distribuição pelo mundo refletia muito maior dispersão do que a do total dos migrantes, residindo na Europa apenas cerca de 1,5 milhão de refugiados (UN, 2016). A maioria residia no Sul global: cerca de nove em cada dez refugiados viviam em países em vias de desenvolvimento (UN, 2016). Segundo o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Acnur), agregando às deslocções internacionais as internas – os migrantes internamente deslocados –, o universo estimado sobe para 65,3 milhões de pessoas.

O desencadear dos movimentos mais recentes de refugiados, em particular os que resultam do agravamento dos conflitos nos países do Médio Oriente e Norte da África, com relevo para a guerra na Síria, aumentou substancialmente estas cifras. Apenas na União Europeia (UE), um pouco mais de um milhão de indivíduos, incluindo requerentes de asilo, chegaram por terra e mar em 2015 (OIM, 2015). Em 2016 estimam-se cerca de 388 mil indivíduos, a quase totalidade por mar (OIM, 2016). Entre as causas destes movimentos recentes para a Europa, estão os conflitos nos países vizinhos, mas não se esgotam neles. Segundo a OIM (2015), entre os 1.046.599 indivíduos entrados em 2015, metade (50,2%) provinha da Síria, seguidos por aqueles oriundos do Afeganistão (20,2%) e do Iraque (7,1%). Países como a Eritreia, Paquistão, Nigéria, Irão e Somália representavam, cada um, entre 4,2% e 1,6% dos fluxos (OIM, 2015).

Apesar do aumento recente, os números continuam a confirmar a concentração dos refugiados em países menos desenvolvidos (OIM, 2015, 2016). O número de refugiados residentes no exterior da Europa, perto dos locais de conflito, continua a ser claramente superior ao daqueles que entram no continente. Em 2015 estimava-se que cerca de 90% dos quatro milhões de sírios deslocados do seu país estavam na Turquia, Jordânia e Líbano. Apenas na Turquia existiam nessa altura dois milhões de refugiados oriundos da Síria e no Líbano quase 25% da população total era composta por refugiados sírios (BANULESCU-BOGDAN; FRATZKE, 2015).

Estes números são muito variáveis, mudando na sequência de novos conflitos, novas políticas ou novas reações dos países de trânsito e de acolhimento (DE HAAS, 2011). O mesmo se aplica às rotas escolhidas pelos migrantes. Nos últimos anos, uma parte substantiva dos migrantes (incluindo os refugiados, conforme ALTAI, 2015) tem escolhido a rota marítima, atravessando o Mediterrâneo, oscilando os trajetos cada vez mais para oriente, conforme medidas de vigilância sobre as rotas migratórias tornam mais difícil a sua sustentabilidade. De uma fase em que predominaram os percursos através do Mediterrâneo ocidental (ligando a África do Norte à Espanha), passou-se para o domínio do Mediterrâneo central (África

do Norte à Itália) e, mais recentemente, do Mediterrâneo oriental (Turquia-Grécia-Sérvia e Turquia-Albânia-Montenegro-Itália) (BANULESCU-BOGDAN; FRATZKE, 2015). Já em 2016, e na sequência das políticas desencadeadas pela UE, incluindo as resultantes do acordo com a Turquia, os fluxos voltaram ao Mediterrâneo central, mas com novas trajetórias, ritmos e dinâmicas.

A escolha destes trajetos resulta, de forma combinada, da origem dos fluxos, das estratégias de controlo migratório das autoridades, das estratégias dos migrantes e das dinâmicas do contrabando (*smuggling*) dos migrantes (CARLING, 2007). Nos últimos anos, o agudizar do conflito na Síria e a maior permeabilidade da fronteira marítima oriental levaram à escolha progressiva desta última. A escolha e a mudança das rotas implicam graus de risco geralmente mais elevados (CARLING, 2007). Estimativas da OIM indicam que, só em 2015, se verificaram 3.770 mortes, sobretudo nas entradas pelo Mediterrâneo central (ALTAI, 2015). Em 2016, embora com menos chegadas à UE, a OIM reportou mais mortes (perto de 5 mil) no Mediterrâneo.<sup>4</sup> Noutros termos, a interação de fatores que relevam da agência e da estrutura é complexa. Recorrendo à teorização sistematizada por Lee (1966, p. 53), deve ainda reconhecer-se que nestes processos migratórios têm aumentado os “obstáculos intervenientes” que se colocam entre a origem e o ambicionado destino dos migrantes, verificando-se fricção na possibilidade de movimento e na definição de novas estratégias para contornar obstáculos.

Os dados estatísticos mais completos disponíveis acerca deste tema referem-se ao número de pedidos de asilo, concessão do estatuto de refugiado e outros regimes de proteção previstos na legislação europeia. No caso da UE, verificou-se nos últimos anos um aumento muito expressivo do número de requerentes de asilo. Segundo dados do Eurostat, entre 2008 e 2015 a UE28 passou de pouco mais de 200 mil requerentes para mais de um milhão por ano, refletindo uma taxa de variação altíssima, de 487% (Tabela 1). Dados da mesma fonte permitem observar que nem todos os países da União Europeia sentem a mesma pressão: em 2015, nos países da UE28 com maior número de requerentes de asilo estão a Alemanha (com aumento de 1675% entre 2008 e 2015), absorvendo 36% dos pedidos acolhidos na UE em 2015; a Hungria (5479%), acolhendo 13% dos requerentes de asilo; a Suécia (555%), com 12,3% dos requerentes; a Áustria (593%), com 6,7%; a Itália (179%), com 6,4%; e a França (81%), com 5,7% dos pedidos de asilo da UE.

<sup>4</sup> Para uma atualização destes dados ver <<http://missingmigrants.iom.int>>.

**TABELA 1**  
**Requerentes de asilo, segundo países da UE28 – 2008-2015**

Países	2008	2011	2014	2015	Proporção em 2015 (%)	Taxa de variação (%)	
						2008-2015	2011-2015
Alemanha	26.845	53.235	202.645	476.510	36,1	1675,0	795,0
Áustria	12.715	14.420	28.035	88.160	6,7	593,0	511,0
Bélgica	15.165	31.910	22.710	44.660	3,4	194,0	40,0
Bulgária	745	890	11.080	20.365	1,5	2634,0	2188,0
Chipre	3.920	1.770	1.745	2.265	0,2	-42,0	28,0
Croácia	-	-	450	210	0,0	-	-
Dinamarca	2.350	3.945	14.680	20.935	1,6	791,0	431,0
Eslováquia	895	490	330	330	0,0	-63,0	-33,0
Eslovênia	255	355	385	275	0,0	8,0	-23,0
Espanha	4.515	3.420	5.615	14.780	1,1	227,0	332,0
Estônia	15	65	155	230	0,0	1433,0	254,0
Finlândia	3.670	2.915	3.620	32.345	2,4	781,0	1010,0
França	41.840	57.330	64.310	75.750	5,7	81,0	32,0
Grécia	19.885	9.310	9.430	13.205	1,0	-34,0	42,0
Hungria	3.175	1.690	42.775	177.135	13,4	5479,0	10381,0
Irlanda	3.855	1.290	1.450	3.275	0,2	-15,0	154,0
Itália	30.140	40.315	64.625	84.085	6,4	179,0	109,0
Letônia	55	340	375	330	0,0	500,0	-3,0
Lituânia	520	525	440	315	0,0	-39,0	-40,0
Luxemburgo	455	2.150	1.150	2.505	0,2	451,0	17,0
Malta	2.605	1.890	1.350	1.845	0,1	-29,0	-2,0
Holanda	15.250	14.590	24.495	44.970	3,4	195,0	208,0
Polónia	8.515	6.885	8.020	12.190	0,9	43,0	77,0
Portugal	160	275	440	895	0,1	459,0	225,0
Reino Unido	-	26.915	32.785	38.800	2,9	-	44,0
Rep. Checa	1.645	750	1.145	1.515	0,1	-8,0	102,0
Roménia	1.175	1.720	1.545	1.260	0,1	7,0	-27,0
Suécia	24.785	29.650	81.180	162.450	12,3	555,0	448,0
<b>UE28</b>	<b>225.150</b>	<b>309.040</b>	<b>626.965</b>	<b>1.321.590</b>	<b>100,0</b>	<b>487,0</b>	<b>328,0</b>

Fonte: Eurostat. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/migr\\_asyappctzm](http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/migr_asyappctzm)>. Acesso em: 15 jul. 2016.

Como se sabe, o número de pedidos de asilo nem sempre se traduz em decisões positivas e na concessão do estatuto de refugiado. Dados do Eurostat quanto às decisões positivas de concessão de asilo, por comparação com os dados dos requerentes, mostram que nem todos os países apresentam tendências semelhantes (Tabela 2). Apesar de os países receberem migrantes de perfis distintos, com necessidades diversas de proteção, não deixa de ser relevante verificar que há países onde a taxa de decisão positiva (número de concessões por cada 100 requerentes) é mais expressiva do que a verificada para a

média da UE28 e outros onde essa taxa é bastante menor. Em 2015, entre os países com mais decisões positivas por cada 100 requerentes de asilo, e acima da média da UE28 (25,2), estiveram a Dinamarca (48,7), Reino Unido (46,2), Grécia (44,5), Holanda (37,9), Itália (35,2), França (34,3) e Alemanha (31,1). Por sua vez, no grupo dos países com menor rácio de decisões positivas por número de requerentes de asilo acolhidos pelo país, destacam-se Hungria (0,3), Finlândia (5,5), Polónia (5,7) e Espanha (7,0).

**TABELA 2**  
Decisões positivas para requerentes de asilo, segundo países da UE28 – 2015

Países	Decisões positivas para requerentes de asilo								Refugiados reinstalados		Número de concessões por 100 requerentes
	Total		Estatuto de refugiado		Proteção subsidiária		Razões humanitárias				
	N	%	N	%	N	%	N	%	N	%	
Alemanha	148.215	44,5	142.305	57,8	2.230	3,7	3.685	14,2	510	6,3	31,1
Áustria	17.750	5,3	14.330	5,8	2.950	4,9	–	–	760	9,3	20,1
Bélgica	10.900	3,3	9.220	3,7	1.675	2,8	–	–	275	3,4	24,4
Bulgária	5.605	1,7	4.705	1,9	895	1,5	–	–	0	0	27,5
Chipre	1.875	0,6	240	0,1	1.630	2,7	0	0	0	0	82,8
Croácia	40	0	35	0	5	0	–	–	0	0	19,0
Dinamarca	10.200	3,1	7.815	3,2	2.315	3,8	70	0,3	450	5,5	48,7
Eslováquia	80	0	5	0	40	0,1	35	0,1	0	0	24,2
Eslovénia	50	0	35	0	15	0	–	–	0	0	18,2
Espanha	1.030	0,3	220	0,1	805	1,3	0	0	0	0	7,0
Estónia	80	0	20	0	55	0,1	0	0	0	0	34,8
Finlândia	1.795	0,5	1.110	0,5	510	0,8	175	0,7	1005	12,3	5,5
França	26.015	7,8	20.620	8,4	5.395	8,9	–	–	620	7,6	34,3
Grécia	5.875	1,8	5.020	2	705	1,2	150	0,6	0	0	44,5
Hungria	545	0,2	170	0,1	370	0,6	5	0	5	0,1	0,3
Irlanda	710	0,2	335	0,1	375	0,6	–	–	175	2,1	21,7
Itália	29.630	8,9	3.575	1,5	10.280	16,9	15.780	60,6	95	1,2	35,2
Letónia	30	0	5	0	25	0	–	–	0	0	9,1
Lituânia	85	0	15	0	65	0,1	0	0	5	0,1	27,0
Luxemburgo	210	0,1	185	0,1	25	0	–	–	45	0,6	8,4
Malta	1.320	0,4	290	0,1	955	1,6	75	0,3	0	0	71,5
Holanda	17.045	5,1	6.915	2,8	9.655	15,9	475	1,8	450	5,5	37,9
Polónia	695	0,2	360	0,1	195	0,3	135	0,5	0	0	5,7
Portugal	195	0,1	35	0	160	0,3	–	–	40	0,5	21,8
Reino Unido	17.920	5,4	14.785	6	210	0,3	2.925	11,2	1.865	22,9	46,2
Rep. Checa	460	0,1	55	0	390	0,6	15	0,1	0	0	30,4
Roménia	525	0,2	250	0,1	275	0,5	0	0	0	0	41,7
Suécia	34.470	10,3	13.510	5,5	18.460	30,4	2.500	9,6	1.850	22,7	21,2
<b>UE28</b>	<b>333.350</b>	<b>100,0</b>	<b>246.165</b>	<b>100,0</b>	<b>60.665</b>	<b>100,0</b>	<b>26.025</b>	<b>100,0</b>	<b>8.150</b>	<b>100,0</b>	<b>25,2</b>

Fonte: Eurostat. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7233417/3-20042016-AP-EN.pdf/34c4f5af-eb93-4ecd-984c-577a5271c8c5>>. Acesso em: 15 jul. 2016.

Em 2015, entre as cerca de 333 mil pessoas que adquiriram proteção na UE, 246 mil (74%) obtiveram o estatuto de refugiado, 61 mil o estatuto de proteção subsidiária (18%) e 26 mil uma autorização para permanecer na UE por razões humanitárias (Tabela 2). Enquanto os estatutos de refugiado e de proteção subsidiária são enquadrados por disposições internacionais, as autorizações por razões humanitárias são atribuídas em função dos enquadramentos legais nacionais (que podem ou não dispor dessa salvaguarda). O maior número de decisões positivas de atribuição do estatuto de refugiado registou-se na Alemanha (142 mil), correspondendo a 57,8% do total de concessões da UE28, seguindo-se a França (perto de 21 mil, o equivalente a 8,4%), o Reino Unido (perto de 15 mil, 6%), a Áustria (um pouco mais de 14 mil, 5,8%) e a Suécia (13,5 mil, 5,5%). Outros países da UE destacaram-se na atribuição do estatuto de proteção subsidiária: Suécia (30% do total de perto de 61 mil decisões), Itália (17%), Holanda (16%), França (9%) e Áustria (5%). Nas 26 mil autorizações concedidas por razões humanitárias a requerentes de asilo, destacam-se Itália (61%), Alemanha (14%), Reino Unido (11%) e Suécia (10%).

A acrescentar às concessões efetivadas de asilo a requerentes, os Estados-membros da UE28 receberam ainda em 2015 cerca de 8.100 refugiados reinstalados de um país terceiro à União Europeia (Tabela 2). Neste âmbito, alguns países destacam-se como recebendo mais refugiados reinstalados: Reino Unido (23%), Suécia (23%), Finlândia (12%) e Áustria (9%).

Para além destes números, no seio da *Agenda Europeia das Migrações* (de 13 de maio de 2015), definida como reação à pressão sem precedentes do Mediterrâneo para os países de fronteira do espaço europeu, foi definida (e redefinida) uma chave de distribuição temporária, por diferentes Estados-membros, de pessoas chegadas à Itália ou à Grécia com necessidade de proteção internacional. De acordo com o relatório sobre Recolocação e Reinstalação promovido pela Comissão Europeia (15 de junho de 2016), a maioria dos Estados-membros estava longe de cumprir seus compromissos legais. A diferença entre os pedidos formais e as recolocações efetuadas é geralmente muito grande, sendo poucos os países que se aproximam das suas obrigações (Tabela 3).

Quando observamos a dinâmica dos fluxos promovidos pelas autoridades europeias, como sucede com as recolocações, a sua gestão nem sempre é simples. Notícias recentes indicam, por exemplo, que quase 40% dos refugiados recolocados em Portugal até o início de 2017 haviam abandonado o país sem permissão das autoridades, deslocando-se para outros países europeus, como Alemanha, França, Bélgica, Suécia e Holanda.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> “Duplica número de refugiados a abandonar Portugal”. *Público*, 24 de abril de 2017.

**TABELA 3**  
**Pedidos e realocações de pessoas chegadas à Grécia e Itália efetuados em face dos compromissos legais no âmbito da Agenda Europeia das Migrações, segundo Estados-membros – 2016**

Estados-membros	Grécia			Itália		
	Pedidos formais (1)	Realocações efetuadas	Compromissos legais no âmbito das decisões	Pedidos formais (1)	Realocações efetuadas	Compromissos legais no âmbito das decisões
Alemanha	140	37	17.209	10	20	10.327
Áustria (2)	-	-	1.491	-	-	462
Bélgica	200	20	2.415	30	29	1.397
Bulgária	210	4	831	140	-	471
Chipre	65	6	181	15	6	139
Croácia	10	-	594	10	-	374
Eslováquia	10	-	652	-	-	250
Eslovénia	60	28	349	10	6	218
Espanha	350	84	6.647	50	40	2.676
Estónia	78	19	204	8	-	125
Finlândia	440	149	1.299	280	180	779
França	1.770	554	12.599	250	181	7.115
Hungria	-	-	988	-	-	306
Irlanda	80	10	240	20	-	360
Letónia	126	21	295	30	2	186
Lituânia	300	6	420	40	-	251
Luxemburgo	100	71	309	20	-	248
Malta	24	24	78	17	17	53
Países Baixos	350	200	3.797	125	75	2.150
Polónia	65	-	4.321	35	-	1.861
Portugal	730	237	1.778	388	142	1.173
República Checa	30	4	1.655	20	-	1.036
Roménia	515	29	2.572	470	6	1.608
Suécia (3)	-	-	2.378	50	39	1.388

Fonte: 4º Relatório de Progresso de Realocação e Reinstalação da Comissão Europeia. Disponível em: <[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm)>. Acesso em: 15 jul. 2016.

(1) Transmitedos através de Dublinet nos termos do artigo 5 (2) da decisão do Conselho.

(2) Decisão de Execução (UE) 2016/408 de 10 de março de 2016, relativa à suspensão temporária da deslocalização de 30% dos candidatos atribuídos à Áustria ao abrigo da Decisão (UE) 2015/1601, que estabelece medidas provisórias em matéria de proteção internacional para o benefício da Itália e na Grécia.

(3) Proposta da Comissão para uma suspensão total das obrigações da Suécia no âmbito das decisões de deslocalização para um ano (COM (2015) 677 final) ainda em discussão pelo Conselho e pelo Parlamento.

Estes números acabam por revelar que, embora com margem de manobra enquadrada pela estrutura que os acolhe e que determina o estatuto que adquirem, os refugiados assumem-se como agentes com motivações (KLABUNDE; WILLEKENS, 2016) e que, no processo de definição das suas estratégias de mobilidade (e dos destinos pretendidos), acionam recursos e oportunidades que percebem para garantir o alcance dos seus objetivos e expectativas de um futuro melhor. Porém, como bem mostra Reichlová (2005), não é apenas

a motivação que explica a decisão ou os destinos migratórios. Outros fatores, externos ao indivíduo, contribuem para a migração em si e para os seus resultados.

### **A nova crise de refugiados: fatores causais**

Sem prejuízo de os indivíduos terem um significativo grau de autonomia na decisão de migrar, que explica em larga medida a escolha dos meios e do país de destino, fatores estruturais de vária índole, incluindo a estrutura de oportunidades da sociedade de origem e das sociedades de destino, assumem-se como forças sociais que induzem o comportamento dos indivíduos. Os fluxos de refugiados não refletem um conjunto de eventos aleatórios, mas antes traduzem causalidades e padrões que se associam a fatores estruturais que os orientam. Como retrata Richmond (1988, p. 12), as situações que comumente geram movimentos expressivos de refugiados incluem guerras, conflitos comunitários, instabilidade política, terrorismo, revoluções, expulsões de grupos étnicos ou grupos religiosos, deslocamento e desalojamento de populações, desastres naturais, entre outros eventos que conduzem à violência, risco de vida ou opressão de direitos. Em todas estas causas verifica-se a existência de fatores económicos, sociais e políticos a atuarem de forma interdependente, induzindo à necessidade de se desenvolver uma leitura multivariada e integrada da realidade (RICHMOND, 1988, p. 20).

Podemos admitir que os fatores macro que explicam o aumento recente dos fluxos de refugiados, bem como o recrudescimento das migrações irregulares dirigidas à Europa, são múltiplos e complexos, combinando variáveis demográficas, económicas, sociais, ambientais e políticas, incluindo mecanismos que agem no longo e no curto prazo. Como vimos na primeira secção deste texto, é da interação de fatores macro com fatores micro, relacionados com os indivíduos, que resultam os fluxos concretos (ARANGO, 2000). Há fatores de atração e de repulsão individuais, mas também existem fatores de atração e repulsão que superam o indivíduo. Só compreendendo a interação de uns e outros conseguimos analisar as dinâmicas das migrações atuais (COLLINSON, 2009). É também esta interação que explica a necessidade de (re)pensar os modelos de atração-repulsão.

Tanto os problemas económicos como os derivados de um posicionamento geoestratégico de países e nações que conduzem às migrações e a sucessivas crises de refugiados apresentam um carácter estrutural cada vez mais marcado. Podem destacar-se, numa complexidade de causas, no nível macro, o desequilíbrio demográfico entre regiões (e.g. Europa *versus* África), o aumento do fosso da riqueza mundial entre países e regiões do mundo, problemas de sustentabilidade económica e ambiental em países em vias de desenvolvimento, crises políticas e militares sucessivas.

No que diz respeito ao hiato económico entre países, deve atender-se a que a globalização não diminuiu distâncias entre as regiões mais ricas e as mais pobres do mundo – apesar de ter alterado algumas das posições relativas. O aumento da desigualdade socioeconómica entre os muito ricos e os muito pobres, a ambição de uma vida melhor,

os melhores salários auferidos ou o acesso a modelos de Estado social mais generosos funcionam como impulsionadores da migração. A pobreza, o desemprego e a instabilidade laboral não se atenuam de forma sustentada, conduzindo a uma pressão contínua para o êxodo migratório nos países mais pobres. Este fluxo, ao contrário do assumido no passado, não será necessariamente alterado com maior desenvolvimento dos países de origem, pelo que o seu caráter estrutural é ainda mais marcado (DE HAAS, 2007).

Por seu lado, o crescimento económico e a polissegmentação do mercado de trabalho conduzem a uma necessidade, também estrutural, de trabalhadores migrantes nos países mais ricos (SILVER, 2003). Nestes países, a necessidade de mão-de-obra qualificada ou altamente qualificada, capaz de forçar o *brain drain*, subtraindo os quadros e técnicos necessários ao desenvolvimento dos países de origem dos migrantes, é apenas parte de uma estratégia de procura de trabalhadores capazes de suprir as necessidades de mercados de trabalho muito dinâmicos (e instáveis). O efeito de atração de imigrantes é direto, mas, também, indireto, agindo sobre as culturas locais e impulsionando o aparecimento de culturas migratórias transgeracionais. Saskia Sassen (1988) defendeu a existência de um efeito generalizado de ocidentalização, que contribui para a formação de um exército de migrantes potenciais e, ao mesmo tempo, contribui para que a migração seja vista (por todas as partes envolvidas) como uma opção económica estrutural. Neste argumento o efeito de atração é magnético e intemporal e vai muito além das motivações individuais.

No que se refere à esfera política, ao contrário do que previam as vozes mais otimistas no final da Guerra Fria, as crises sucedem-se no mundo, oscilando entre uma escala local e macrorregional. Acontecimentos como a Guerra do Golfo (2003) ou as Primaveras Árabes (com início em 2010), por exemplo, tiveram repercussões muito além do que foi estimado no seu início. O efeito de repulsão de uma guerra carece de ser explicitado, mas a escala com que as populações são atingidas e o efeito de repulsão continuado geram movimentos populacionais de maior ou menor relevância e atingem destinos de proximidade (numa primeira fase) e mais longínquos (numa fase subsequente). A desestabilização provocada no lado sul do Mediterrâneo e o continuado conflito ativo nos países do Médio Oriente (Iraque, Síria, Palestina) geraram uma disrupção nas rotas migratórias tradicionais originárias destas regiões (OCDE, 2016). O impacto migratório destas crises é evidente, levando a deslocamentos mais ou menos maciços de refugiados e, por acoplamento, de migrantes económicos.

Por outro lado, existe um novo enquadramento transnacional dos movimentos, com maior interligação entre as partes e maior facilidade de movimentos no mundo (GLICK-SCHILLER et al., 1992). A globalização expressa-se em várias vertentes, incluindo a económica, política e cultural. Apesar de não desaparecerem, os Estados nacionais conhecem desafios crescentes – no “topo”, devido a uma maior regulação política mundial, e na “base”, em função de um maior movimento das populações. Espaços integrados como o da UE, com maior liberdade de circulação interna (até hoje) e maior regulação supranacional, são exemplos da nova realidade. Nestes espaços a circulação de bens, serviços e pessoas é parte da sua força competitiva global, mas, dos três pilares, a circulação de pessoas é (ainda) a que causa maiores dificuldades.

Nas últimas décadas foi possível quebrar muitas fronteiras comerciais, mas poucas foram as fronteiras externas da UE que se tornaram mais permeáveis às migrações por via política. Apesar disso, existe hoje uma muito maior facilidade de transportes e comunicações, sendo possível circular e comunicar-se mais rapidamente e com menor custo. Para além disso, em virtude da velocidade de comunicação e facilidade de transportes, são hoje cada vez mais vulgares as vidas transnacionais, em que os indivíduos têm interesses, família ou amigos espalhados pelo mundo e com eles convivem quotidianamente. A globalização pela base é um facto com consequências migratórias.

Apesar das resistências políticas à livre circulação migratória, é certo que os migrantes e refugiados vão encontrando cada vez mais apoios institucionais e pessoais para os seus movimentos. Por um lado, as redes migratórias estão cada vez mais consolidadas: o facto de existir uma grande dispersão de migrantes pelo mundo possibilita uma melhor circulação da informação e disseminação de redes de suporte (HAUG, 2008). As redes sociais e a internet impulsionaram decisivamente a comunicação e a ajuda. Por outro lado, são cada vez em maior número as organizações não governamentais ou intergovernamentais ativas no terreno, visando proteger os interesses e direitos dos migrantes, bem como dar-lhes assistência. Acrescente-se a tentativa incremental por parte de muitos governos de assumir a integração social dos imigrantes como parte das suas competências e como garantia da coesão social das sociedades. Por último, mas não menos importante, tem-se desenvolvido uma verdadeira “indústria das migrações”, isto é, atividades económicas, formais ou informais, legais ou ilegais, que suportam e se consolidam com o movimento dos migrantes (GAMMELTOFT-HANSEN; SORENSEN, 2005). Esta indústria das migrações é hoje um *cluster* importante em muitos países, movimenta milhões de euros e foi se profissionalizando enquanto atividade de suporte às migrações à escala regional ou global.

É neste último ponto que se incluem as redes de contrabando (*smuggling*) e de tráfico (*trafficking*) de migrantes, cuja atividade e sofisticação são crescentes. O reconhecimento crescente da multiplicidade de padrões, propósitos e atores envolvidos contribuiu para uma, igualmente crescente, consciencialização da sua complexidade. Dada a viabilidade e lucro deste obscuro negócio, o tráfico de seres humanos é, atualmente, uma realidade com impacto económico análogo ao tráfico de drogas e armas, movimentando, todos os anos, segundo dados das Nações Unidas, cerca de 24 mil milhões de euros e envolvendo mais de 2,4 milhões de pessoas por ano. O combate a estes fenómenos está contemplado na lei internacional, por meio dos Protocolos de Palermo, adotados pelas Nações Unidas em 2000.<sup>6</sup> Apesar disso, estas redes são cada vez mais ativas na ajuda à migração, tanto de migrantes económicos como de refugiados e respetivas famílias. Diante da escassez ou rigidez dos instrumentos legais de migração e de asilo (conforme detalhado antes), as redes de contrabandistas e traficantes operam em estreita articulação com as estratégias

<sup>6</sup> A distinção entre *trafficking* e *smuggling*, clara na língua inglesa, nem sempre é adotada na língua portuguesa, mas os fenómenos que reportam são diferentes, incidindo em crimes contra a pessoa ou contra o Estado, respetivamente (cf. PEIXOTO et al., 2005).

dos indivíduos que querem se deslocar, numa lógica de oferta que se adapta continuamente à procura. Como tem sido notado muitas vezes, o reforço das medidas restritivas de migração, sempre que acontece num contexto de maior pressão migratória, tem o efeito perverso de desenvolver as redes de contrabando e tráfico, aumentando os seus lucros e o risco (incluindo físico) do percurso migratório.

No que se refere aos movimentos de refugiados mais recentes, em particular os que se têm dirigido à Europa nos últimos anos, verifica-se uma combinação complexa de fatores específicos (BANULESCU-BOGDAN; FRATZKE, 2015). No caso dos fatores de repulsão, incluem-se o agravamento dos conflitos políticos e militares, sobretudo os que ocorrem no Médio Oriente, com relevo para a Síria, a deterioração das condições dos refugiados nos países de primeiro asilo, como sucede com Turquia, Líbano e Jordânia, a falta de perspetivas de trabalho e educação a curto e médio prazos nesses países e mudanças geopolíticas diversas, como o desaparecimento de oportunidades de migração alternativas na região – como sucedeu no caso da Líbia. A estes fatores podem ser ainda acrescentadas causas mais profundas, como a colonização-descolonização dos territórios fronteira com a Europa e as mudanças climáticas, com impacto em muitas das regiões de origem (FRANKEMA, 2010; BANJEREE, 2012).

No caso dos fatores de atração, destacam-se o diferencial socioeconómico entre as regiões de origem e de destino dos migrantes, as redes migratórias, que podem muitas vezes acionar mecanismos legais de deslocação por via da reunificação familiar, as redes e *media* sociais, sempre que descrevem e exaltam histórias de sucesso, e algumas medidas políticas mais recetivas, como sucedeu com a Alemanha até muito recentemente. Se incluirmos nos fatores de atração os mecanismos ligados à escolha dos destinos migratórios por parte da indústria das migrações, englobando as redes de tráfico e *smuggling*, encontramos os vetores que ligam origem e destino e promovem as migrações contemporâneas.

Saliente-se, ainda, que a ausência de uma verdadeira política comum de imigração por parte da UE tem dificultado a ação concertada entre os países e tem criado oportunidades aproveitadas, de forma estratégica, pelos migrantes. Com exceção das políticas de controlo de fronteiras externas da UE, que tendem para uma integração progressiva, e de algumas normas gerais sobre gestão de fluxos, as políticas migratórias dos Estados-membros da UE são ainda em larga medida o resultado de políticas nacionais conjunturais e refletem a pouca propensão dos Estados para abdicarem do controlo nacional das migrações. A ausência de regras comuns tem sido explorada pelos migrantes, procurando retirar benefícios da ausência de coordenação e de contextos específicos de receção.

## Considerações finais

Os novos movimentos de refugiados, em particular os que se têm dirigido à Europa desde o início da segunda década do século XXI, têm colocado profundos desafios à observação e análise teórica dos fluxos, bem como ao regime internacional de direitos

humanos e ao enquadramento legal existente. Com as novas características e causalidades dos movimentos migratórios, as categorias tradicionais de análise, que alicerçaram a produção científica e muitos instrumentos jurídicos, estão hoje colocadas em causa. É neste ponto que se tem argumentado que a distinção entre “migrantes” e “refugiados” é cada vez menos clara, tornando difíceis a análise e regulação destes movimentos. Não é fácil – nem é talvez possível – distinguir a “intensidade” das causas de repulsão e as formas assumidas pelo sancionamento (político, social, económico) dos países de destino, isto é, o papel e as características do efeito de atração.

As novas realidades questionam os velhos conceitos e interpretações, no plano teórico, e as reações das sociedades de origem e de destino, no plano prático. Os fluxos atuais resultam de uma combinação complexa de mecanismos de atração e repulsão, envolvendo a agência individual e fatores estruturais de enquadramento supraindividuais. É da interação complexa e dinâmica entre decisões racionais dos agentes, incluindo a escolha dos meios e dos países de destino, e fatores de enquadramento, incluindo o contexto económico, social e político, bem como redes organizadas de contrabando e tráfico de migrantes, que resultam os fluxos migratórios em concreto. É também a partir desta interação que se explica a forte mutabilidade e variedade dos fluxos, porque são impulsionados por mudanças mais densas, imbricadas e complexas do que em épocas anteriores.

Nesse sentido, a linha divisória entre “migrantes” e “refugiados” deixou, na prática, de existir, sendo múltiplas as confluências e semelhanças entre ambos os conceitos e indiferenciadas muitas das causas e consequências destes fluxos. Apesar de ser tentador distinguir movimentos “voluntários” de “forçados”, a observação dos fluxos concretos revela a natureza híbrida dos mesmos. Muitos dos migrantes “voluntários” – por vezes designados como migrantes económicos – são na realidade “forçados” a deixar suas regiões de origem, devido a situações de grande privação absoluta ou relativa. Por sua vez, muitos dos migrantes “forçados” – a designação em que cabem habitualmente os refugiados – ponderam racionalmente as oportunidades, procurando melhorar suas condições de vida e tentando chegar ao destino desejado. Apenas em situações extremas, como a de fuga a um risco iminente, a distinção é clara. Mas quando um refugiado abandona um campo de acolhimento com condições indignas de vida, deixa um país onde foi reinstalado ou recolocado, ou quando procura se reunir a familiares já emigrados, comporta-se como tantos outros migrantes “voluntários”.

Os fluxos atuais respondem, assim, a uma combinação complexa de fatores de atração e repulsão, desafiando conceitos, teorias, estatísticas e meios de regulação. O mapa de movimentos recentes para a Europa mistura fluxos que deveriam ser teoricamente distintos, mas que na realidade se confundem. Como em outras situações, se uma teoria não sabe descrever uma realidade, é ela que deve mudar – não é a realidade que muda.

No plano político e jurídico, os desafios que se colocam ao atual enquadramento internacional e nacional são inúmeros. A nível internacional, mantêm-se em vigor a Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967, em larga medida desenhados para o mundo do

pós-Segunda Guerra Mundial. No caso da UE, a dinâmica recente é maior, com as revisões da Convenção de Dublin, várias diretivas comunitárias e a mais recente *Agenda Europeia para as Migrações*. Porém, a nível nacional, as legislações são muito variadas, bem como as interpretações e aplicações das regras gerais. Estes instrumentos não são capazes de enfrentar a realidade atual e carecem de revisão, necessitando ainda de meios complementares que reforcem a sua eficácia.

Os principais limites dos atuais sistemas de proteção internacional passam por não distinguirem o universo das migrações económicas e forçadas (incapacidade que resulta da complexidade da realidade e não apenas da fragilidade das leis), por se concentrarem nas respostas de curto prazo, não contemplando soluções de médio e longo prazos, por não preverem apoio, financeiro ou outro, a países recetores, situados em zonas próximas dos conflitos (o que leva a que muitos refugiados deixem o país de primeiro asilo para procurar outro, assim se tornando migrantes comuns), por não oferecerem, ou não agilizarem, oportunidades de realojamento em países longe do conflito e por se basearem apenas nos pedidos efetuados diretamente no país de asilo, ignorando as dificuldades crescentes dos refugiados em chegar a um desses países (BANULESCU-BOGDAN; FRATZKE, 2015).

No caso da UE, o maior problema reside na incapacidade de construir uma verdadeira política comum, quer de imigração, quer de apoio a refugiados. É certo que existe um enquadramento mínimo europeu, sobretudo a nível da gestão dos fluxos, por força das diretivas comunitárias e da regulamentação sobre asilo e refugiados. Mas existe alguma margem para adoção destas regras e há áreas políticas menos regulamentadas. A ausência de uma dimensão europeia plena da política de imigração resulta não só da natureza dos Estados nacionais, que continuam a encarar a movimentação de pessoas como um assunto de soberania nacional, mas também das pressões crescentes dos fluxos atuais, que tornam mais difíceis soluções políticas amadurecidas e consensuais.

Finalmente, no plano social, outros desafios emergem. Estes incluem as reações negativas das opiniões públicas e de vários grupos políticos europeus aos problemas dos migrantes e dos refugiados. A proliferação de atitudes negativas ou hostis por parte de alguns segmentos da população, a associação (geralmente abusiva) entre os fluxos migratórios e a insegurança, a radicalização das posições e o aumento significativo do apoio eleitoral a partidos políticos de extrema-direita são sinais que não podem ser ignorados na gestão dos fluxos.

Existem muitas incertezas e incapacidades de previsão neste domínio. Mas as situações de mudança social rápida devem ser objeto de análise teórica cuidada e os problemas urgentes devem ser resolvidos. A atual crise de refugiados na Europa constitui um desafio teórico, legal, político e moral para as sociedades europeias. A sua resolução passa pela importância de conhecer cientificamente esta realidade, agir sobre as representações públicas (divulgando factos e não mitos), capacitar as decisões políticas e apoiar os meios complementares de ação – como as iniciativas da sociedade civil – nesta área.

## Referências

- ALTAI, C. **Migration trends across the Mediterranean: connecting the dots**. Cairo: IOM, 2015. Disponível em: <[http://publications.iom.int/system/les/pdf/altai\\_migration\\_trends\\_across\\_the\\_Mediterranean.pdf](http://publications.iom.int/system/les/pdf/altai_migration_trends_across_the_Mediterranean.pdf)>. Acesso em: 15 maio 2017.
- ARANGO, J. Explaining migration: a critical view. **International Social Science Journal**, v. 52, n. 165, p. 283-296, 2000.
- BAKEWELL, O. Some reflections on structure and agency in migration theory. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 36, n. 10, p. 1689-1708, 2010.
- BANJEREE, S.; BLACK, R.; KNIVETON, D. **Migration as an effective mode of adaptation to climate change**. Bruxelas: European Commission, 2012.
- BANULESCU-BOGDAN, N.; FRATZKE, S. Europe's migration crisis in context: why now and what next? **Migration Information Source**, Migration Policy Institute, September 24, 2015.
- CARLING, J. Migration control and migrant fatalities at the Spanish-African borders. **International Migration Review**, v. 41, n. 2, p. 316-343, 2007.
- COLLINSON, S. **The political economy of migration processes: an agenda for migration research and analysis**. Oxford: University of Oxford, 2009 (International Migration Institute Working Paper, n. 12).
- DE HAAS, H. Turning the tide? Why development will not stop migration. **Development and Change**, v. 38, n. 5, p. 819-841, 2007.
- \_\_\_\_\_. Mediterranean migration futures: patterns, drivers and scenarios. **Global Environmental Change**, v. 21, n. 1, p. 59-69, 2011.
- FIDDIAN-QASMIYEH, E.; LOESCHER, G.; LONG, K.; SIGONA, N. (Ed.). **The Oxford handbook of refugee and forced migration studies**. Oxford: Oxford University Press, 2014.
- FRANKEMA, E. The colonial roots of land inequality: Geography, factor endowments, or institutions? **The Economic History Review**, v. 63, n. 2, p. 418-451, 2010.
- GAMMELTOFT-HANSEN, T.; SORENSEN, N. (Ed.). **The migration industry and the commercialization of international migration**. Londres: Routledge, 2005.
- GLICK-SCHILLER, N.; BASCH, L.; BLANC-SZANTON, C. **Towards a transnational perspective on migration: race, class, ethnicity, and nationalism reconsidered**. Nova Iorque: Annals of the New York Academy of Sciences, 1992.
- HAUG, S. Migration networks and migration decision-making. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 34, n. 4, p. 585-605, 2008.
- JACKSON, J. A. **Migrações**. Lisboa: Ed. Escher, 1991.
- KING, R. **Theories and typologies of migration: an overview and a primer**. Malmö: Malmö University, 2012. Disponível em: <<https://www.mah.se/upload/Forskningscentrum/MIM/WB/WB%203.12.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2017.
- KLABUNDE, A.; WILLEKENS, F. Decision-making in agent-based models of migration: state of the art and challenges. **European Journal of Population**, v. 32, n. 1, p. 73-97, 2016.
- LEE, E. S. A theory of migration. **Demography**, v. 3, n. 1, p. 47-57, 1966.
- OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. International migration following environmental and geopolitical shocks: how can OECD countries respond? **International Migration Outlook 2016**. Paris: OECD, 2016. p. 147-236.

OIM – Organização Internacional para as Migrações. **Mixed migration flows in the Mediterranean and Beyond**. Compilation of available data and information 2015. Disponível em: <[https://www.iom.int/sites/default/files/situation\\_reports/file/Mixed-Flows-Mediterranean-and-Beyond-Compilation-Overview-2015.pdf](https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/Mixed-Flows-Mediterranean-and-Beyond-Compilation-Overview-2015.pdf)>. Acesso em: 15 jul. 2016.

\_\_\_\_\_. **Mixed migration flows in the Mediterranean and Beyond**. Compilation of available data and information 2016. Disponível em: <[http://migration.iom.int/docs/2016\\_Flows\\_to\\_Europe\\_Overview.pdf](http://migration.iom.int/docs/2016_Flows_to_Europe_Overview.pdf)>. Acesso em: 23 mar. 2017.

PEIXOTO, J. **As teorias explicativas das migrações: teorias micro e macro-sociológicas**. Lisboa: Socius, 2004 (SOCIUS Working Papers, n. 11).

PEIXOTO, J. et al. **O tráfico de migrantes em Portugal: perspectivas sociológicas, jurídicas e políticas**. Lisboa: OI/Acime, 2005.

RAVENSTEIN, E. G. The laws of migration. **Journal of the Royal Statistical Society**, v. 48, part II, p. 167-227, 1885.

\_\_\_\_\_. The laws of migration. **Journal of the Royal Statistical Society**, v. 52, part II, p. 241-301, 1889.

REICHOVÁ, N. **Can the theory of motivation explain migration decisions?** Praga: Institute of Economic Studies, Faculty of Social Sciences, Charles University, 2005 (Working Paper UK FSW-IES, n. 97).

RICHMOND, A. H. Sociological theories of international migration: the case of refugees. **Current Sociology**, v. 36, n. 2, p. 7-25, 1988.

\_\_\_\_\_. Reactive migration: sociological perspectives on refugee movements. **Journal of Refugee Studies**, v. 6, n. 1, p. 7-24, 1993.

SASSEN, S. **The mobility of labour and capital**. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.

SILVER, B. **Forces of labor**. Workers' movements and globalization since 1870. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

SJAASTAD, L. A. The costs and returns of human migration. **The Journal of Political Economy**, v. 70, n. 5, part 2 (supplement), p. 80-93, 1962.

TRIANDAFYLIDOU, A. Beyond irregular migration governance: zooming in on migrants' agency. **European Journal of Migration and Law**, n. 9, p. 1-11, 2017.

UN – United Nations. **Trends in international migrant stock: the 2015 revision**. Nova Iorque: United Nations, 2016.

VAN HEAR, N. Theories of migration and social change. **Journal of Ethnic and Migration Studies**, v. 36, n. 10, p. 1531-1536, 2010.

VÉRON, J.; GOLAZ, V. Can environmental migration be measured? **Population & Societies**, n. 522, 2015.

## Sobre os autores

*Catarina Reis Oliveira* é doutora em Sociologia pelo Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL). Diretora do Observatório das Migrações de Portugal, Alto Comissariado para as Migrações.

*João Peixoto* é doutor em Sociologia Económica e das Organizações pelo Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG), Universidade de Lisboa. Professor catedrático no ISEG e investigador no Centro de Investigação em Sociologia Económica e das Organizações (SOCIUS/CSG) do ISEG.

*Pedro Góis* é doutor em Sociologia da Cultura, do Conhecimento e da Comunicação, pela Universidade de Coimbra. Professor na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e investigador do Centro de Estudos Sociais (CES), da Universidade de Coimbra.

### **Endereço para correspondência**

*Catarina Reis Oliveira*

ACM – Alto Comissariado para as Migrações  
Rua Álvaro Coutinho, 14  
1150-025 – Lisboa, Portugal

*João Peixoto*

Instituto Superior de Economia e Gestão  
Rua Miguel Lupi, 20  
1249-078 – Lisboa, Portugal

*Pedro Góis*

Faculdade de Economia, Universidade de Coimbra  
Av. Dias da Silva, 165  
3004-512 – Coimbra, Portugal

### **Abstract**

*The new refugee crisis in Europe: the repulsion-attraction model revisited and the challenges for migration policies*

This paper addresses the challenges resulting from the new refugee flows directed to Europe since the beginning of the second decade of the 21st century. Aiming to explain the new refugee crisis, the push-pull model is revisited and the role of agency – individual motives that induce migration – is confronted with interference from the structure – economic, social and political factors that explain the increase of flows, also attending to the dynamics and operation of the legal framework in the European context. Despite the scarce empirical evidence, we conclude that the new refugee movements pose profound challenges to observational and theoretical analyses, as well as to the existing legal framework. Further studies and new regulatory instruments are needed in order to respond to the size and complexity of such flows.

**Keywords:** Refugees. Migration. Europe. International protection.

### **Resumen**

*La nueva crisis de los refugiados en Europa: una revisita del modelo de repulsión-atracción y los desafíos de las nuevas políticas migratorias*

El propósito de este artículo es reflexionar sobre los retos que resultan de los nuevos flujos de refugiados dirigidos a Europa desde el inicio de la segunda década del siglo XXI. Con el fin de explicar la nueva crisis de refugiados, se revisita el modelo de *push-pull* y se enfrenta la agencia –las razones individuales que inducen la migración– con la interferencia de la estructura –los factores económicos, sociales y políticos que explican el aumento de los flujos–, teniendo en cuenta la dinámica y el funcionamiento del marco legal vigente en el contexto europeo. A pesar de la escasa evidencia empírica aún disponible, se llega a la conclusión de que los nuevos

movimientos de refugiados plantean dificultades para la observación y el análisis teórico y desafían el marco legal existente. Se necesitan más estudios y nuevos instrumentos de regulación para responder a la dimensión y a la complejidad de los flujos.

**Palabras clave:** Refugiados. Migración. Europa. Protección internacional.

Recebido para publicação em 29/03/2017

Aceito para publicação em 06/07/2017