

POLÍTICA DE REFÚGIO NA ALEMANHA: A INCORPORAÇÃO DA CIDADE SANTUÁRIO NA COMPOSIÇÃO DO “BOM” REFUGIADO

Zélia Aurea Silva de Azevedo Thomaz

Universidade Federal do Rio de Janeiro / Colégio Pedro II

zeliaaurea@id.uff.br

RESUMO:

Este trabalho analisa a política de refúgio alemã a partir de 2014, discutindo as estratégias para a transmutação do refugiado em um imigrante econômico a partir das políticas de integração executadas tanto na escala nacional, quanto em escala local, com destaque para a cidade-estado de Hamburgo. Para isso, será necessário compreender a motivação para o acolhimento de refugiados na Alemanha, avaliar a estratégia de transmutação do viés humanitário do refúgio para o viés econômico no contexto alemão, analisar as políticas trabalhistas e de “integração”, já que o país passou a modificar várias leis nacionais. Nesse sentido, a pesquisa transporta o conceito para contexto alemão, ao buscar analisar o papel de Hamburgo, que desenvolveu um conceito de integração próprio, por meio de práticas santuário na recepção e permanência de refugiados e solicitantes de asilo.

Palavras-chave: Refugiados, Alemanha, Cidade Santuário

GT – “5”: “Mobilidade, Migração e Espaço Urbano”

1 INTRODUÇÃO

O aumento do fluxo migratório envolvendo os países da Europa, sobretudo com destino para os países pertencentes à União Europeia, ganhou grande forma midiática em 2015, com o que foi chamado de “crise de refugiados”, noticiado muitas vezes como a maior crise de migração após a II Guerra Mundial.

De imediato, as publicações que tratavam o tema incluíam apenas informações quantitativas acerca do número de refugiados, principais rotas de chegada à Europa, tentativa dos refugiados em entrar no Espaço Schengen, - resumidamente, um espaço que permite a livre circulação de pessoas nos países signatários do Tratado homônimo, as alegrias e também frustrações de quem estava em meio as rotas para a Europa e o drama de quem arriscava sua vida em meio a botes no Mar Mediterrâneo.

A União Europeia – UE, por sua vez, deu prosseguimento a várias políticas como a Política Comum de Asilo, Agenda Urbana, Agenda de Migração e a Agenda Global que não serão analisadas nesse trabalho, mas tais documentos certamente irão ancorar a mobilidade demográfica do bloco e conseqüentemente as legislações nacionais dos países-membros nas próximas décadas.

Dado o posicionamento da União Europeia com a questão imigratória e a pressão exercida para o acolhimento de solicitantes de asilo, a Alemanha passa a nos interessar por dois motivos. O primeiro é que o país recebeu grande parte daqueles que pediam asilo, tendo um grande fluxo de solicitações desde 2014. Sendo assim, a Alemanha, no contexto atual é, em grande parte, responsável pela experiência de acolhimento de solicitantes de asilo e de refugiados na Europa, ou seja, a experiência alemã é a mais significativa dentre as experiências europeias. O segundo motivo se dá, pois, a Alemanha liderou o diálogo com a União Europeia para reformulação da política migratória do bloco e liderou o diálogo para que a UE pressionasse os demais países do bloco a receberem os solicitantes de asilo.

A Alemanha já apresenta um destaque desde 2014 pois foi o principal país de destino daqueles que solicitavam proteção, somando 202 mil solicitações. Nesse sentido, o país implementou várias medidas direcionadas aos países Balcãs, colocando-os na lista de países considerados seguros e que, logo, sua população não poderia solicitar asilo. Isso acabou acelerando deportação de kosovares e albaneses (EASO, 2015, p. 7-15).

No ano seguinte, em 2015, os países europeus registraram cerca de 1,4 milhões de solicitações de proteção internacional. Pelo quarto ano consecutivo, a Alemanha foi o país que mais recebeu as solicitações: um a cada três solicitantes logrou a Alemanha, o que significou 476 mil solicitações naquele ano (EASO, 2016, p. 8-10).

Em 2016, a Alemanha continuou sendo o principal país receptor de requerentes de proteção de nacionalidade síria, afegã e iraquiana. O país germânico se posicionou então no contexto dos países da União Europeia, com a responsabilidade de acolher, hospedar, educar e integrar pessoas de diferentes culturas, com diversos níveis educacionais.

Esse trabalho busca argumentar que o acolhimento de tantos refugiados na Alemanha seja a metamorfose do refugiado para um imigrante econômico, capaz de sustentar a si e sua família, transformando-o em seu próprio provedor economicamente. É nesse sentido que emerge o “bom” refugiado, o refugiado desejável, como aquele capaz de inserir-se nas demandas do mercado de

trabalho, falar o idioma, não depender, no decorrer de seu estabelecimento na Alemanha, das políticas de bem-estar social do Estado.

Para desenvolver e sustentar essa hipótese, a pesquisa destaca as políticas de integração pensadas na Alemanha, aquelas deliberadas na escala nacional e executadas na escala local, com ênfase para a cidade-estado de Hamburgo partindo do princípio que os próprios imigrantes precisam lidar com diferentes escalas administrativas, caso queiram se estabelecerem na Alemanha. Neste país, este solicitante de asilo é distribuído em meio aos estados por um mecanismo alvo de inúmeras críticas, o *Königstein Schlüssel*, que será melhor explicado posteriormente. Cada estado alemão possui seus próprios critérios para distribuição em suas comunas.

A escolha de Hamburgo para essa pesquisa não foi trivial. A segunda maior cidade alemã se destaca por ser uma cidade-estado e por isso, ter autonomia em termos legislativos como também por ser uma das cidades em que mais se concentram refugiados na Alemanha. Ao mesmo tempo, Hamburgo desenvolveu um conceito de integração próprio, em que o nível de engajamento e organização da cidade no acolhimento de refugiados envolve mais de 300 instituições. Sendo assim, os conceitos basilares dessa pesquisa serão o de refugiado e o de Cidade Santuário.

Nesse sentido, foi necessária a realização de trabalho de campo na Alemanha, sobretudo em Hamburgo, cidade-estado pertinente na discussão de políticas de integração de refugiados. O trabalho de campo, que teve a duração de quatro semanas, consistiu principalmente em realizar visitas às instituições que possuem maior relevância para a compreensão da política migratória executada na cidade-estado.

Cabe, no entanto, advertir que mesmo Hamburgo não sendo reconhecida oficialmente como Cidade Santuário, o seu status em si tem pouca importância para a pesquisa pois o que se valorizou foram as práticas-santuário ali existentes e seu diferencial por ser uma cidade-estado capaz de ter uma certa autonomia na política migratória. Ainda assim, existem tensionamentos dentro da própria política migratória de Hamburgo, que não é consensual em apontar o alvo das políticas de integração como apenas os imigrantes em situação regular.

Ressaltamos que segundo Heuser (2017), os critérios para definição de um município como Cidade Santuário – CS não são muito claros pois não há uma rede abrangente de cidades que defendam explicitamente o acolhimento de refugiados. Nesse âmbito, defende-se nesta pesquisa

que não ter o status de Cidade Santuário não significa que a cidade não seja santuário ou que não tenha práticas-santuário. O governo de Hamburgo não se assume como uma CS mas mesmo assim, ao analisar a política migratória desenvolvida na cidade, percebe-se nitidamente uma organização e um engajamento da sociedade de forma muito avançada, sobretudo no acolhimento de refugiados. Nesse sentido, analisa-se Hamburgo sob a perspectiva de uma Cidade Santuário pois suas práticas a conformam como tal, não o status em si.

Ainda assim Hamburgo parece ser exemplar ao mostrar a importância que uma cidade pode ter em organizar diferentes serviços municipais e partes interessadas a uma política migratória, coordenando esforços no trabalho voluntário no acolhimento de refugiados, o que traz a responsabilidade da Política de Refúgio sobretudo para a escala local, e não nacional. As principais medidas de recepção desses refugiados, que incluem gastos sociais e econômicos, foram tomadas pela política cidadina, que se dispõe a oferecer cursos de alemão e integração, não sem o objetivo de rápida inserção laboral desses migrantes.

2.1 A TRANSMUTAÇÃO DO REFUGIADO PARA O MIGRANTE ECONÔMICO

Verifica-se no contexto europeu que, a política dos países receptores se direciona para que o refugiado possa ser seu próprio provedor economicamente. Nessa lógica, a Alemanha parece apresentar a administração e organização na entrada de refugiados e de solicitantes de asilo sob a mesma ótica laboral apontada por Sayad (1999). Por mais que haja todo um apelo humanitário da causa do refugiado, a Alemanha indica em suas políticas que a condição para receber o asilo e se estabelecer no país é de que, o mais rapidamente, o refugiado aprenda o alemão, ingresse em curso de integração e se insira no mercado de trabalho, ou seja, o trabalho como meio de sua manutenção econômica.

No caso alemão, a recepção daqueles que precisavam de proteção pareceu, dada a grande quantidade de pessoas que chegaram, estar fora do controle. A pressão social exercida por eleitores da extrema direita argumentava que haveria grande dificuldade em integrar tantos asilados devido a diferença cultural e de qualificação formal. De certa forma, muitos países já tiveram a experiência de não colocar em prática uma política que evitasse a segregação de imigrantes. Entretanto, a Alemanha teve, em resumo, a política de que o asilo seria concedido conforme algumas obrigações

que, se analisadas, conformam e formatam rapidamente o refugiado em um “bom” refugiado, ou seja, aquele capaz de trabalhar, de se sustentar e de se comunicar em alemão. Se antes o refúgio era dado em condições humanitárias, atualmente o refúgio é concedido com nítidas funções laborais, ao menos no contexto alemão. Parece ser essa a estratégia, ou melhor, a política utilizada no controle da migração.

Um dos aspectos que fomentam o “bom” refugiado é em como um país intervém no seu mercado de trabalho. Quanto mais regulamentado for, menor é a inserção laboral do imigrante (ORRENIUS, 2006). Imigrantes, que se encontram em país altamente regulado, tendem a ter uma maior taxa de desemprego. Por isso, uma estratégia de inseri-los no mercado de trabalho consiste em desregulamentar as leis, algo que a Alemanha demonstrou habilidade com a chamada Lei de Integração – *Integrationsgesetz* e na lei de Regulação de Emprego – *Beschäftigungsverordnung*.

A partir de agosto de 2016, houve uma alteração na principal lei de asilo da Alemanha, o *Asylum Act*, na seção 61. Antes desse período, era necessário que o centro de emprego tivesse que realizar uma “busca” para saber se existiria outro candidato ao cargo, tendo como prioridade cidadãos alemães ou estrangeiros com autorização de residência legal já que somente a autorização de residência dos refugiados/solicitantes de asilo não seria válida. A alteração do Regulamento fez com que essa “busca” por um alemão fosse suspensa por três anos.

Soma-se a essa desregulamentação, o fato do mercado de trabalho da Alemanha estar em uma situação favorável. A taxa de desemprego em dezembro de 2016 foi a mais baixa desde 1991, significando apenas 3,9%, sendo a segunda taxa mais baixa dos países da OCDE, perdendo apenas para a Islândia (OCDE, 2017, p. 31).

Do ponto de vista dos empregadores alemães, a imigração também parece ser um assunto favorável. A OCDE juntamente com o Ministério Alemão do Trabalho e Assuntos Sociais e a Associação das Câmaras de Comércio Alemães e Indústria, realizaram uma pesquisa entre janeiro e fevereiro de 2017. Essa pesquisa foi respondida por cerca de dois mil empregadores e divulgada pela associação de Empresas Integradas a Refugiados - *Netzwerk Unternehmen integrieren Flüchtlinge*, e é profícua para esse trabalho pois identifica a aceitação dos asilados no mercado de trabalho, sob o viés dos empregadores.

Essa pesquisa apontou que a maioria das contratações de requerentes de asilo e refugiados foi destinada para empregos de baixa qualificação – 2/3. No futuro, os empregadores veem as

oportunidades de emprego se destinarem sobretudo para pessoas com qualificações médias – 50% e trabalhadores altamente qualificados – 15% (OCDE, 2017, p. 34).

Independentemente do tamanho da empresa, os empregadores também consideraram o conhecimento da língua alemã como um algo necessário. 50% dos empregadores exigiam bom conhecimento de alemão para empregos de baixa qualificação. Para empregos de média qualificação essa importância foi apontada por 90% dos empregadores. Percebe-se que as empresas corroboram com a importância do ensino de alemão para os refugiados como uma condição importante para o trabalho. Complementa-se a isso, o fato de 45% das empresas mencionarem a contratação devido à escassez de trabalho atual ou futura, denotando mais uma vez uma face importante da migração de refugiados e solicitantes de asilo para fins de trabalho (OCDE, 2017). Mais uma vez o refugiado é visto como uma mão de obra - provisória, temporária e em trânsito, em que, segundo Merkel¹, “o trabalho se tornaria a melhor integração”.

O trabalho passa a ser uma obrigação para o asilado que quer continuar na Alemanha após três anos. Cabe informar que a única obrigação do solicitante de asilo/asilado é, além de ter sua documentação “em dia” com os órgãos de imigração, é estar matriculado nos cursos de Integração/alemão. Caso o refugiado atinja o nível C1 do idioma durante os três anos e estiver garantindo a maior parte da sua subsistência, ele ganha o título de residência permanente – *Niederlassungserlaubnis*. Vale lembrar que grande parte dos cursos de Integração/alemão disponibilizados ensinam até o nível B1 – intermediário básico. Para que ele atinja o C1 – avançado, é preciso passar pelo nível B2 – intermediário avançado e que já dá acesso ao nível superior de ensino. O que se quer dizer é que atingir o nível C1 não é algo trivial nem rápido.

Se o refugiado não atingir o C1 em três anos, mas atingir por exemplo o nível A2 – básico – em cinco anos e garantir o seu sustento em maior parte, ele também consegue o título de residência permanente. Obviamente o mercado de trabalho é bem distinto para quem tem o nível básico versus nível avançado do idioma, mas significa que mesmo que todos os outros não aprendam a língua tão rapidamente e/ou profundamente, objetiva-se aproveitar a mão-de-obra que a imigração potencializa.

¹ Declaração de imprensa da Chanceler Angela Merkel e do Ministro Federal de Economia em 7 de setembro de 2015. Disponível em: <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/09/2015-09-07-merkel-gabriel.html>. Acesso em 01/03/2016

Um outro detalhe é que quem encontrar um trabalho cuja remuneração seja de até 712 euros ao mês não terá nenhum auxílio de moradia cancelado. Isso incentiva que os asilados/solicitantes de asilo ocupem as vagas com menor remuneração, justamente aquelas vagas em que os alemães não querem assumir.

Como mais de 70% dos refugiados possui até 30 anos de idade (OCDE, 2017), a Alemanha alega que se a integração for bem-sucedida, os refugiados evoluiriam de “destinatários de benefícios” para “provedores de serviços”. Isso denota que a imigração na Alemanha não tem caráter puramente humanitário, mas há um grande interesse em trabalhadores jovens.

Sendo assim, a Lei de Integração – *Integrationgesetz*, tenta otimizar essa mão-de-obra. A Lei de Integração, na verdade, é uma lei que busca oferecer formação profissional aos solicitantes/asilados e sua entrada no mercado de trabalho. Essa lei não tem como prioridade a preocupação com atos xenofóbicos ou com a integração política dos novos imigrantes.

O aluno que está matriculado no curso de integração é também submetido a dois testes. O primeiro se chama Teste de Alemão para Imigrantes – *Deutsch Test für Zuwanderer – DTZ*, que possui o nível B1 e acontece ao final do curso de alemão. Caso o estudante não seja aprovado, ele poderá assistir mais 300 aulas e refazer o teste sem custos por uma única vez.

O outro teste se chama "Viver na Alemanha" – *Leben in Deutschland – LiD*, ao final do curso de orientação. Esse teste consiste em 33 questões de múltipla-escolha, com quatro opções. O candidato terá uma hora para responder e terá que fazer 15 acertos para ser aprovado.

O curso de Integração é desde 2017 uma condição obrigatória para o solicitante de asilo. Aprovado nas duas provas, o imigrante recebe o Certificado do Curso de Integração – *Zertifikat Integrationskurs*. Com esse certificado, o imigrante consegue solicitar sua cidadania alemã após sete anos de residência regular no país.

Percebe-se então que a obrigação do refugiado/asilado é trabalhar, estar com sua documentação “legalizada”, assim como frequentar o curso de Integração e ser aprovado ao final dele. Para o governo alemão, essas etapas são fundamentais para a integração do refugiado, sobretudo porque significa a transmutação de um migrante por causas humanitárias para um migrante econômico, o que denota o interesse real do acolhimento de refugiados no país.

2.2 REARRANJO DAS ESCALAS NA POLÍTICA MIGRATÓRIA

O acolhimento dos refugiados na Alemanha, sobretudo a partir de 2015 ocasionou custos não só financeiros, mas também sociais e políticos, levando a um rearranjo nacional. Por isso pode-se dizer que houve nos últimos anos uma maior atenção ao aspecto demográfico do país e de políticas que possibilitem a integração desses refugiados, apesar de todas as críticas que se fazem ao âmbito exclusivamente laboral que isso significa.

Apenas em 2016 e 2017 foram gastos pelo governo federal mais de 40 bilhões de euros com medidas relacionadas à política de refúgio (OCDE, 2017). Já na esfera estadual/municipal, não há um valor exato pois não é divulgado claramente o que cada comuna/estado gastou e o que foi reembolsado pelo governo federal. Esse reembolso para as comunas/estados foi alvo de fortes críticas ao governo alemão. Como essa imigração tem fortes características urbanas, com a concentração dos solicitantes de proteção nas grandes cidades, sobretudo as cidades-estados, dentre as quais se destacam Bremen, Berlim e Hamburgo, é basicamente responsabilidade das municipalidades em atender a demanda de habitação, educação, cursos de integração e a integração em si, mesmo que seja apenas no mercado de trabalho.

A questão central está que de 2015 a 2016, grande parte do reembolso não era feito como se esperava, ou seja, os valores de pagamento eram aquém do esperado pelas municipalidades. Além disso, havia uma demora para que esse reembolso, de fato, fosse feito. Por isso, as cidades se viam com questões a serem resolvidas o quanto antes; por exemplo, a organização de um alojamento para um grupo de refugiados que acabara de chegar à cidade evidencia que a questão habitacional não é algo que se resolva em semanas e nem com poucos recursos.

Mas esse não foi o único desgaste que as municipalidades passaram. Uma das faces da crise no federalismo alemão se apresenta por meio do sistema de distribuição dos solicitantes de asilo dentre as 16 regiões do país, que se chama “Mecanismo ou Chave Königstein – *Königstein Schlüssel*” (KATZ et al, 2016). Aparentemente, o fato de ter um mecanismo de distribuição de refugiados/solicitantes de asilo, indica que o país estaria disposto a organizar essa chegada, evitando que algumas regiões concentrassem mais solicitantes de asilo que outras, além de indicar um ordenamento da política migratória nacional.

Entretanto, esse mecanismo apresenta falhas muito discutidas. Uma das críticas é de que esse índice de distribuição não leva em consideração a alta densidade populacional e as condições de moradia da região, como por exemplo a demanda habitacional da cidade. Para ser mais claro, esse mecanismo não identifica a saturação do parque habitacional dos estados, mas considera o PIB municipal e a população total. Quanto maior a população e o PIB, mais solicitantes de asilo/asilados/refugiados, a municipalidade receberá.

Esse problema aparece sobretudo nas grandes cidades, dentre as quais se destacam a cidade-estado de Berlim – a maior cidade alemã, e a cidade-estado de Hamburgo – a 2ª maior na Alemanha. No país germânico, são as municipalidades que devem providenciar tanto as habitações de curto prazo quanto aquelas de longo prazo. Segundo Katz et al (2016), tanto Berlim quanto Hamburgo já possuem pressões habitacionais, o que deixa essa tarefa um tanto quanto mais difícil. Além disso, as municipalidades devem ter um cuidado especial em não criar espaços segregados que possam se tornar enclaves futuramente, dificultando a integração. Essas cidades possuem desafios únicos por serem populosas e por se dividirem entre a função estadual e municipal.

Um outro fato é que o governo federal teve uma ação um tanto quanto falha no reembolso dos custos relacionados à habitação e custo de vida. A dupla responsabilidade das cidades que também são consideradas estados – Hamburgo, Berlim e Bremen, demonstrou que os custos foram reembolsados em pequena parte. Em 2015 Hamburgo gastou 586 milhões de euros e teve como reembolso menos de 1/10, ou seja, 50 milhões de euros (KATZ et al, 2016, p. 16).

Em julho de 2016 o governo federal repensou o funcionamento do reembolso aos estados e passou a contribuir nos custos de acomodação e integração dos refugiados, algo que antes não acontecia: 2 bilhões de euros por ano de 2016 a 2018 para a Integração em geral, 500 milhões de euros em 2017 e 2018 para a construção de habitações e 2,6 bilhões de euros de 2016 a 2018 para os custos iniciais de acomodação.

Reforçando e retomando ao mecanismo de distribuição dos solicitantes de proteção na Alemanha, o mecanismo Königstein é composto em 1/3 da porcentagem da população do estado, dividida pela população total da Alemanha, com a soma de 2/3 da porcentagem de receita tributária do estado, dividida pelo total da receita da Alemanha. Isso significa que os Estados considerados mais ricos e com maior população, serão aqueles que receberão a maior quantidade de requerentes de asilo, ou seja, terão uma cota maior, independente do seu parque habitacional ser suficiente para

isso, independente do custo de vida e valor do aluguel e independente da densidade populacional e condições de moradia.

Berlim, Bremen e Hamburgo acabam aumentando a concentração de população e recebendo mais refugiados por km² que em outros estados do país. Mas não só Hamburgo e Berlim possuem desafios, mas também Munique - por ser a cidade de chegada e transição, e Nuremberg (Bavaria) – onde se localiza um dos principais centros de recepção inicial de solicitantes de asilo. Com isso, essas duas cidades também possuem uma concentração de solicitantes de asilo bem significativa.

Para que as cidades tenham essa sobrecarga de responsabilidade, o federalismo alemão delega responsabilidades nas diferentes escalas nacionais. Percebe-se que a atual estrutura federalista repassa grande parte dessa responsabilidade para as municipalidades e para os estados. As Cidades-estados, em virtude do seu status único, portanto, possuem um duplo dever pois abordam todas as tarefas que normalmente seriam divididas entre os níveis estadual e municipal.

2.3 POLÍTICA DE REFÚGIO EM HAMBURGO E CIDADE SANTUÁRIO

Cidades Santuário – *Sanctuary Cities* em inglês ou *Zuflucht Städte* em alemão – também chamadas de *Solidarity City*, *City of Refuge*, *Arrival City*, *Integrating City*, *Migration City*, *Open City*, *Cities of Welcome*, *Cities of Transit* são mencionadas sobretudo na literatura da Geografia anglo-saxônica, tendo nas cidades dos EUA, Canadá e Reino Unido os principais casos estudados até hoje. O conceito para esses países segundo Bauder (2017) é altamente ambíguo pois refere-se a uma variedade de políticas e práticas diferentes que visam acomodar migrantes ilegalizados e refugiados em suas comunidades. Entretanto, segundo Bagelman (2006), a importância do santuário como espaço e conjunto de discursos gradualmente diminuiu, retomando sua força apenas na década de [19]80.

Devido a riqueza espacial que o conceito carrega desde seu nascimento, não é de estranhar que ele possa ser aplicado em diferentes territórios ainda hoje, não só no contexto anglo-saxônico, sendo assim uma prática relacional e móvel. Ainda que o conceito de Cidade Santuário não seja tradicionalmente abordado na literatura germânica, essa pesquisa transporta o conceito para o

contexto alemão, ao buscar analisar o papel de Hamburgo – por meio de práticas santuário na recepção e permanência de refugiados e solicitantes de asilo desde 2015. Hamburgo possui grande destaque por não somente ser uma cidade-estado e, portanto, possuir maior autonomia em termos legislativos como também por ser uma das cidades onde mais se concentram refugiados na Alemanha.

Atualmente são poucos os autores alemães que debatem a pertinência do uso do conceito de Cidade Santuário no próprio país após a “crise de refugiados”. Durante a escrita desta pesquisa foram encontrados dois pequenos artigos não acadêmicos retirados de blogs engajados na situação de refugiados na Alemanha e Cidade-Santuário. Ambos eram escritos por Helene Heuser, atuante na área da Filosofia do Direito e que trabalha prestando assessoramento jurídico aos imigrantes e refugiados de Hamburgo. Segundo Heuser (2017a, p. 1):

O termo “Cities of Refuge” pode ser usado para descrever as cidades que requerem a recepção direta de refugiados ou migrantes do exterior para uma cidade específica. No momento, iniciativas estão sendo desenvolvidas no nível municipal na Alemanha, Europa e no mundo, que visam uma política liberal de admissão de refugiados. Isso não é coincidência, já que as cidades sempre foram um lugar de migração e recepção de refugiados. Em vista das limitações dos regimes de refugiados [na escala] do Estado-nação, cidades e municípios agora estão voltando para o primeiro plano. (HEUSER, 2017a, p. 1)

O fato das cidades e municípios estarem voltando para o primeiro plano escalar indica mais uma vez a importância da cidade como escala mais próxima das demandas do refugiado. Nesse sentido, parece existir uma rede de apoio às cidades santuário alemães.

Uma dessas redes, a *Solidarity City* possui um *flyer* intitulado “*For more justice in the city for all!*” em que aponta iniciativas santuário na Alemanha, sobretudo nas cidades de Hamburgo, Berlim, Augsburg, Bern, Bremen, Darmstadt, Frankfurt, Freiburg, Göttingen, Hanau, Hanover, Colônia, Leipzig, Marburg, Münster, Osnabrück e Zürich.

O principal engajamento dessa rede se volta para que todos tenham o direito de “receber provisões básicas, ter acesso à infraestrutura da cidade, ter a chance de receber educação, receber cuidados médicos, ter direito à participação política e cultural, e ter direito à permanência”, deixando bem claro que esses direitos são garantidos independentemente do status de residência da pessoa. Heuser (2017b) também aponta que as cidades de refúgio na Alemanha estão

expandindo suas iniciativas, pois agora querem proteger aqueles que já estão presentes. Ela indica que as reuniões diárias nas cidades possibilitariam a experiência dos pontos em comum de todos os envolvidos aumentando a atmosfera de segurança para os refugiados. Segundo a autora:

Várias cidades alemãs como Hamburgo, Berlim, Bremen, Frankfurt, Freiburg, Hanau, Hagen, Münster, Osnabrück e Stuttgart estão atualmente buscando um movimento social baseado em iniciativas da sociedade civil nas áreas de permanência, habitação, educação, trabalho e saúde. Tratam-se de abordagens diferentes que podem ser denominadas como *Sanctuary City*, *Städte der Zuflucht*, *Solidarity City* e a própria rede das cidades em si. Continua-se a ter uma grande questão: Qual margem política e legal uma cidade santuário na Alemanha poderia ter? (HEUSER, 2017b, p. 2)

A abordagem de Heuser foi de grande importância para essa pesquisa pois confirma a intuição que Hamburgo desponta como uma cidade santuário na Alemanha, devido a presença de organizações sociais baseadas em iniciativas da sociedade civil com o objetivo de ajudar ao refugiado e o migrante em diversos âmbitos. Entretanto, continuam os questionamentos sobre quais seria o limite de uma CS no contexto alemão.

Percebe-se que a Cidade Santuário alemã tem o potencial de se diferenciar da política nacional de refúgio, no sentido de proteger aqueles que já estão no país e manter o alto grau de migração. Enquanto na escala nacional a deportação ganha força, a cidade tenta aumentar a percepção de segurança para os refugiados. Além disso, as CS para Heuser também podem caracterizar cidades que requerem a recepção direta de refugiados ou migrantes do exterior para uma cidade específica. Nesse sentido, Hamburgo possui maior autonomia em receber refugiados/solicitantes de asilo diretamente de ilhas gregas, italianas ou até mesmo de seus países de origem.

Para compreender o que é uma política de integração para Hamburgo, é necessário trazer o conceito de Integração que a cidade utiliza. Nesse sentido, a brochura intitulada *Wir in Hamburg: Integrationkonzept 2017 – Nós em Hamburgo: Conceito de Integração 2017*, se torna uma referência oficial importante na análise da política de refúgio local. Além disso, essa publicação é bem recente e traz consigo alguns projetos e instituições que foram visitados no campo, levantando então uma discussão comparativa entre o discurso e a prática.

Nessa brochura, logo emerge a ideia por trás do conceito de integração: Falar o idioma, aderir as leis locais e trabalhar. Essa tríade é apresentada e repetida à exaustão ao longo do documento.

Para as pessoas que recentemente imigraram ou aqui refugiaram-se, significa primeiro aprender a língua alemã e aceitar a ordem jurídica e social do nosso país. Acima de tudo, a vontade de desenvolver outras competências profissionais para poder moldar a própria vida independentemente dos pagamentos de transferência do estado também é muito importante (BASFI, 2017, p. 10).

Ao encontro dessa tríade, grande parte das instituições que se encarregam da questão do asilo, ensinam a língua alemã, prestam assessoramento jurídico ou auxiliam na inserção profissional. Uma pequena amostra das instituições de Hamburgo que prestam assessoramento jurídico pode ser vista por meio dos *flyers* de divulgação dos serviços prestados.

Segundo Thomaz Liebig (2007) o conceito de “Integração” em relação aos imigrantes pode assumir vários significados. Na primeira concepção é considerada uma convergência econômica ou social entre as populações imigrantes e nativas. Essa convergência se traduziria por meio da taxa de desemprego, renda, escolaridade, sem que implique no abandono da cultura e crenças do país de origem.

Já na segunda concepção, a integração emerge relacionada à assimilação, ou seja, a aceitação e o comportamento de acordo com os valores e crenças do país anfitrião, incluindo a similaridade dos resultados econômicos e sociais. Em situações como esta, a integração no mercado de trabalho pode quase ser considerada imediata, pois pressupõem-se que o migrante tem intenção de se instalar no país anfitrião (LIEBIG, 2007, p. 11).

Há diversos motivos que levam a crer que a segunda noção de integração é a que mais descreve o contexto alemão. A integração no mercado de trabalho é quase imediata, desde a pequenos trabalhos no próprio alojamento, até o avanço no idioma e consequente inserção no mercado de trabalho mais institucionalizado e empresarial. Os valores e crenças do país anfitrião são repetidos em quase todos os *flyers* direcionados aos refugiados. Grande parte desse material de divulgação apresenta um resumo da Constituição alemã, deixando bem claro que o Estado e a Religião não se misturam, que a mulher deve ser tratada em igual direito ao homem, que a violência doméstica não é permitida, dentre outras observações. Também é imposto ao imigrante/refugiado a aceitação da ordem jurídica e social quando se diz “Para as pessoas que recentemente imigraram

ou aqui refugiaram-se, significa primeiro aprender a língua alemã e aceitar a ordem jurídica e social do nosso país (BASFI, 2017, p. 10)”.

A publicação deixa claro que não está autorizada a fornecer a quantidade de pessoas “toleradas” residentes em Hamburgo. Nesse sentido, a cidade-estado parece seguir a premissa que ao divulgar a quantidade de imigrantes sem documentação regularizada, tal fato atrairia ainda mais imigrantes em tal situação.

Sobre essa temática, a brochura apresenta, digamos, uma “virada de paradigma” – e que interessa muito a análise de Hamburgo como CS. O documento é enfático ao dizer que as pessoas em situação irregular não são alvo de estratégias de integração (BASFI, 2017, p. 12):

Por razões legais, as pessoas que não estão oficialmente registradas (estrangeiros) não podem ser um grupo alvo para estratégias de integração: uma estadia irregular é punível com a lei. No entanto, o Senado também oferece apoio a essas pessoas (BASFI, 2017, p. 12).

Seguindo esse parágrafo, a integração só serviria para aqueles que estão de forma legal em Hamburgo. É interessante marcar essa passagem pois, a partir desse ponto, começa-se a diferenciar a abordagem de CS de Hamburgo versus das cidades dos EUA, Canadá e Reino Unido. Enquanto nos EUA e Canadá a CS ganha ares de proteção para imigrantes que não possuem documentação, no Reino Unido a CS se destaca na criação de redes e organizações de proteção. No caso de Hamburgo, a CS assume que essas redes e organizações só serviriam para quem está regular. Não há o compromisso – pelos órgãos oficiais, em proteger quem está irregular.

Ainda que essa abordagem alemã seja considerada hostil, algo pode ser refletido: todos aqueles que estão irregulares querem de alguma forma regularizar sua situação. E nesse sentido, há em Hamburgo, inúmeras organizações que buscam regularizar o migrante por meio do trabalho de assessoramento e regularização.

Além do curso de Integração ser obrigatório e crucial para a permanência do refugiado em Hamburgo, o refugiado/asilado é assessorado pelo Conselho de Migração para Adultos – *Migrationsberatung für Erwachsene*. Sua função é realizar uma entrevista individual com o migrante, buscando identificar suas habilidades e grau de conhecimento, informando sobre os cursos de integração, alemão e programas sociais para o assistido (BASFI, 2017). Esta instituição pode ser considerada como uma referência de assessoramento a ser procurado pelo migrante,

embora esteja disponível somente para aqueles que já possuem permissão de residência e requerentes de asilo “*com boas perspectivas de permanência*” – ou seja, provenientes de países com uma taxa de reconhecimento superior a 50%.

Ao longo da brochura sobre Integração em Hamburgo foi possível observar a repetição de dois tipos de migrantes: (1) o solicitante de asilo “*com boas perspectivas de permanência*”, o que faz refletir sobre o que pode ser considerado como “*bom refugiado*” aquele que estuda e trabalha e: (2) o “*mal refugiado*” como aquele que não se *integra e que não possui os mesmos valores normativos de um alemão*.

Constatou-se que todas as universidades de Hamburgo desenvolvem tais atividades que facilitam o acesso ao nível superior aos refugiados: Universidade de Hamburgo, Universidade de Ciências Aplicadas de Hamburgo, Universidade de Tecnologia de Hamburgo, Universidade da HafenCity, Faculdade de Música e Teatro e a Academia de Belas Artes.

Além de envolver as Universidades locais, Hamburgo vista como Cidade Santuário, aciona um grande engajamento civil:

De acordo com a Pesquisa de Voluntários na Alemanha em 2014, 36% das pessoas em Hamburgo trabalharam como voluntárias por mais de 14 anos em diferentes campos. Isso significa cerca de 555.000 pessoas. A taxa de engajamento dos cidadãos de Hamburgo com antecedentes de migração foi de 27,2%, enquanto entre as pessoas não imigrantes esse número sobe para 40,2%. Os migrantes estão envolvidos principalmente no campo dos direitos humanos, ajuda mútua familiar e de vizinhança, nas suas comunidades e nas organizações de migrantes (BASFI, 2017, p. 67).

A cidade-estado reconhece, portanto, a importância do trabalho voluntário quando diz que “Juntos, eles mostraram uma impressionante cultura acolhedora durante a recepção e apoio dos refugiados nos últimos anos e estabeleceram um sinal claro para o poder cosmopolita e integrador da cidade” (BASFI, 2017, p. 67). Esse engajamento é uma forte característica da população de Hamburgo e é essencial na política de integração local.

As principais práticas santuário executadas em Hamburgo se direcionam para a formação do bom refugiado, ou seja, aquele que trabalha, se sustenta economicamente e fala alemão no nível B1. Instituições que se encarregam da inserção laboral são também muito presentes. Ainda assim, esse esforço de integração apresenta dificuldades na inserção política desses refugiados pois há o

reconhecimento que o nível B1 é insuficiente e desencorajador para a participação política desses migrantes.

Apesar disso, algumas iniciativas santuário visam um outro público: aqueles que possuem documentação irregular. Atendimento médico, assessoramento jurídico, inscrição em escolas e até mesmo em certos cursos de alemão, não são negados. Chama também atenção as iniciativas realizadas com trabalho voluntário dos próprios migrantes. Essa força laboral voluntária foi muito importante para o êxito organizacional da política de integração durante os anos de 2015 e 2016. Isso reforça a condição coletiva do êxito da integração. As políticas locais direcionadas aos refugiados e solicitantes de asilo envolvem um engajamento civil forte, o que parece não ser problema em Hamburgo. Sendo assim, o forte engajamento local e o grande número de instituições destinadas aos solicitantes de asilo e refugiados são grandes diferenciais da política santuário local.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na Alemanha não é esperada uma mudança na legislação em que tenha o objetivo de proteger o imigrante ilegal em si ou mesmo uma política *Don't Ask, Don't Tell* como já é realizada no Canadá. A principal prática santuário alemã consiste em regularizar o status do imigrante tornando-o apto para participar das políticas de integração que se direcionam fortemente para o ensino de alemão e inserção no mercado de trabalho. Nota-se uma organização santuário completamente diferente do que é estudado no Reino Unido, EUA e Canadá que, por ora, acionam a proteção pública e protegem também a imigração já consolidada. Na Alemanha, os principais alvos das práticas santuário provém de uma imigração bem recente, sobretudo a partir de 2015 e há uma tentativa de controle da sua distribuição em território nacional com o mecanismo Königstein.

No caso alemão, é desejável que o migrante se transforme mais rapidamente possível em produtivo economicamente, ou seja, dentro do mercado de trabalho, ou seja, capaz de se sustentar e inserindo-o em um ritmo neoliberal bem característico dos países centrais que concentram as matrizes de grandes empresas transnacionais. Se antes era necessário redistribuir a produção para países onde a mão-de-obra frágil e pouco especializada era característica, com os novos fluxos migratórios é possível encontrar tal mão-de-obra bem “próxima” de forma que a pressão estatal para que o migrante se torne economicamente produtivo aconteça em conluio com os objetivos

industriais e empresariais. Há pressa, e por isso há prazos para a inserção mercadológica, em que diferencia o “bom” do “mau” imigrante. O “bom” como aquele imigrante cuja força de trabalho é mais dócil e que domina o idioma local, imigrante desejado. O “mau” como aquele dependente das políticas de bem-estar social, com documentação irregular e talvez, a ser deportado.

Ser cidade santuário é também uma forma de resistência uma vez em que há uma Europa que tenta cada vez mais deportar aqueles que estão sem a documentação. Isso leva a um grande paradoxo pois ao se tornar Santuário, as políticas urbanas não podem cooperar com os mecanismos de deportação. Lidar com forças centrífugas e centrípetas ao acolhimento e proteção do refugiado, não somente aquele que já possui seu status reconhecido, mas também aquele que espera e que tem, portanto, um futuro ainda incerto, como também aquele que teve sua solicitação negada. Ainda que não seja possível alterar a legislação nacional e a soberania do Estado-Nação que controla quem entra ou não em seu território, a CS é uma resistência pois adotam políticas formais ou informais que limitam a cooperação com as autoridades federais de imigração. São esforços locais que lidam com uma política nacional.

Por isso, a cidade santuário tem as suas próprias instâncias de cooperação pois envolve uma estratégia de mudança da escala nacional para a urbana. Enquanto as políticas e leis nacionais ilegalizam muitos imigrantes, o santuário inclui esses imigrantes com base na sua presença/domicílio. No caso de Hamburgo, o senado local atribui um maior poder aos esforços locais e capacidade de legislar sobre esse tema e assim questionar a soberania.

Não há dúvida de que a Cidade do Santuário seja necessária não só para os imigrantes legais como aqueles com status legal precário e possui objetivos políticos, tal como Bagelman (2006) sugere: subverter a falta de voz em voz e invisibilidade em visibilidade ainda que a CS tenha suas exclusões pois viver em uma fronteira entre cidadania/não-cidadania é também ser excluído.

A pesquisa pelo tema santuário parecia um ponto de partida produtivo para entender as políticas migratórias da cidade de Hamburgo na tentativa de compreensão sobre a visibilidade da migração na cidade, bem como o significado de integração. Além disso, o santuário torna visível a prática de deportação ou de exclusão daqueles que não estão em situação regular.

Ainda assim, a conclusão desse trabalho leva para um paradoxo pois ainda que o Santuário chame atenção para alguns imigrantes, tal fato não lhes tira da lógica mercadológica e neoliberal

da integração, ao menos no caso de Hamburgo. Há sim, todo um aparato institucional e uma organização de cada “passo” dado por cada imigrante em sua vida tanto como a estudantil como a laboral e o assessoramento vocacional parece ser uma das premissas do significado de integração para a cidade. Como foi visto, a integração no mercado de trabalho é quase que imediata, sobretudo a partir de pequenos trabalhos no próprio alojamento, sub-remunerados.

A cidade por si só, seja ela de chegada, trânsito ou de destino possui posições centrais em relação aos desafios sociais e financeiros que a imigração traz. É na cidade que se espera a garantia da proteção dos direitos mais fundamentais e que se aguarda a decisão sobre o seu status.

O que é particularmente problemático é que a limitação do aprendizado do alemão no nível B1 impede que muitos imigrantes possam participar politicamente nas esferas cidadinas. É aí que a dicotomia cidadão/não cidadão não seja superada em Hamburgo, apesar de todo o aparato institucional existente. O migrante parece se distanciar das esferas políticas da cidade e são poucos os projetos que tentam reverter essa situação. Além disso, como já foi discutido, o nível B1 limita as oportunidades de emprego, colocando o imigrante mais suscetível a trabalhos braçais ou com escolaridade mais baixa.

Lembra-se também que há forças centrípetas e centrífugas na construção de Hamburgo como Cidade-Santuário. Por um lado, há o poder público que “integra” desde que a pessoa esteja com o status legal, e por outro há a “integração” promovida por organizações locais que não se importam com o status do morador. Ainda assim cabe lembrar que, algumas instituições subsidiadas pelo poder local atendem aqueles que considerados sem status como alguns postos de atendimento médico.

Sendo assim, os resultados dessa pesquisa apontam que: (1) A condição humanitária relacionada ao refúgio, transmuta-se para a condição econômica, atribuindo ao refugiado importância desde que ele esteja inserido no mercado de trabalho. Isso habilita o que a pesquisa intitula como “bom” refugiado: sobretudo aquele que é capaz de ser seu próprio provedor economicamente; (2) São as cidades que arcam com a maior parte dos custos econômicos e sociais, tornando-se responsáveis pela integração em si; (3) Ser Cidade Santuário é uma forma de resistência uma vez que existe uma Europa que tenta cada vez mais deportar aqueles que estão sem a documentação. Apesar disso, Hamburgo não consegue inserir os refugiados e solicitantes de asilo na esfera política; (4) As cidades e o engajamento da população contribuem para uma

política de não-deportação e proteção do imigrante. A cidade santuário desafia a soberania e o monopólio do Estado na política de asilo, envolvendo uma estratégia de mudança da escala nacional para a urbana; (5) Hamburgo emerge nesse contexto por possuir práticas santuário e desenvolver um conceito de integração próprio. Nesse caso, a cidade-estado possui um Senado, do qual atribui um maior poder aos esforços locais e possui capacidade de legislar sobre tal temática, questionando o monopólio do Estado-Nação na política de asilo.

Posto isso, pode-se dizer que o imigrante continua, em certa medida, como sujeito subalterno e, em parte passivo na construção das políticas locais. E tal fato não parece incomodar as políticas locais pois, segundo a brochura de integração de Hamburgo, estas são destinadas apenas para os imigrantes em situação legal. Existem, portanto, políticas-santuário que perturbam o próprio santuário, o que é o grande paradoxo dessa pesquisa. Está aí a possibilidade e o desafio de cooperação que a migração impõe para a política, leis – sobretudo para o Senado local, e organizações que atuam em Hamburgo, já que a Cidade Santuário possui grande importância em criar espaços comunitários onde migrantes possam acessar serviços vitais sem serem ameaçados e que o direito de moradia, alimentação e educação sejam atendidos para os imigrantes, independentemente de serem considerados como “bons imigrantes” ou “imigrantes ruins”, distinguindo quem merece ou não ser atendido.

4 REFERÊNCIAS

BAGELMAN, Jennifer. Subverting the Spectacle of Sanctuary. University of Victoria – Thesis. 2006.

BASFI - Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration. Hamburger Integrationkonzept 2017. 2017. Disponível em: <http://www.hamburg.de/contentblob/128792/4fa13860dcb7a9deb4afdfb989fc78e2/data/konzept.pdf>. Acesso em 15/11/2017.

BAUDER, Harald. Sanctuary Cities: Policies and Practices in a international perspective. International Migration, vol. 55. 2017.

BUNDESMINISTERIUM FÜR ARBEIT UND SOZIALES. Das neue Integrationsgesetz. 2017. Disponível em: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Meldungen/2016/hintergrundpapier-zum-integrationsgesetz.pdf;jsessionid=47D75B3C0BF081A32FD60A1E343E4EC5?_blob=publicationFile&v=6. Acesso em 10/03/2018.



EASO. Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2014. 2015. Disponível em: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Annual-Report-2014.pdf>. Acesso em 06 de março de 2017.

EASO. Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015. 2016. Disponível em: https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EN_%20Annual%20Report%202015_1.pdf. Acesso em 06 de março de 2017.

HEUSER, Helene. Städte der Zuflucht. 2017a. Disponível em: <http://fluechtlingsforschung.net/stadte-der-zuflucht/>. Acesso em 02/11/2017.

HEUSER, Helene. Sanctuary Cities in Deutschland: Widerstand gegen die Abschiebepolitik der Bundesregierung, VerfBlog, 2017b. Disponível em: <https://verfassungsblog.de/sanctuary-cities-in-deutschland-widerstand-gegen-die-abschiebepolitik-der-bundesregierung/>. Acesso em 02/11/2017.

KATZ, Bruce; NORING, Luise; GARRELTS, Nantke. Cities and Refugees – The German Experience. **Centennial Scholar Initiative at Brookings**, 2016. p. 1-29. Organização para a Economia, Cooperação e Desenvolvimento – OECD. How are refugees faring on the labour market in Europe? 2016. Disponível em: https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/09/cs_20160920_citiesrefugees_germanexperience.pdf. Acesso em 19/09/2017.

LIEBIG, Thomas. The Labour Market Integration of Immigrants in Germany, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 47, OECD Publishing, Paris. 2007. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1787/238411133860>. Acesso em 10/04/2018

OCDE. Labour Market Integration of Refugees in Germany. March 2017. Disponível em: <https://www.oecd.org/els/mig/Finding-their-Way-Germany.pdf>. Acesso em 23/05/2018.

ORRENIUS, Pia, Genevieve Salomon. How labor Market policies shape immigrants' opportunities. Economic Letter, vol 1. N. 7, 2006. Disponível em: <https://www.dallasfed.org/research/economists/~media/documents/research/ecllett/2006/el0607.pdf>. Acesso em 23/05/2018.

SAYAD, Abdelmalak. **A imigração ou os paradoxos da alteridade**. Edusp, 1999.