

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

ZÉLIA AUREA SILVA DE AZEVEDO THOMAZ

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

RIO DE JANEIRO

2018

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO

ZÉLIA AUREA SILVA DE AZEVEDO THOMAZ

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

Dissertação apresentada como requisito para a obtenção de grau de Mestre em Geografia no Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro sob orientação da professora Dra. Gislene Aparecida dos Santos.

RIO DE JANEIRO

2018

CIP – Catalogação na Publicação

T 465

Silva de Azevedo Thomaz, Zélia Aurea
Política de Refúgio na Alemanha: A incorporação
da Cidade Santuário na composição do "bom"
refugiado / Zélia Aurea Silva de Azevedo Thomaz. -
- Rio de Janeiro, 2018.
122 f.

Orientador: Gislene Aparecida dos Santos.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal
do Rio de Janeiro, Instituto de Geociências,
Departamento de Geografia, Programa de Pós-
Graduação em Geografia, 2018.

1. Migrações. 2. Sanctuary City. 3. Hamburgo.
4. Alemanha. 5. Refugiados. I. Aparecida dos
Santos, Gislene, orient. II. Título.

Nome: THOMAZ, Zélia Aurea Silva de Azevedo

Título: Política de Refúgio na Alemanha: A incorporação da Cidade Santuário na composição do “bom” refugiado.

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte das atividades requeridas para a obtenção do título de Mestra em Geografia.

Orientador: Profa. Dra. Gislene Aparecida dos Santos

Aprovado em: 08 de novembro de 2018.

Banca Examinadora

Profa. Dra. Gislene Aparecida dos Santos

(orientadora)

Universidade Federal do Rio de Janeiro - PPGG

Julgamento: Aprovada

Assinatura: Gislene Santos

Prof. Dr. Frédéric Monié

Universidade Federal do Rio de Janeiro - PPGG

Julgamento: Aprovada

Assinatura: Frédéric Monié

Prof. Dr. Hélio Póvoa Neto

Universidade Federal do Rio de Janeiro - IPPUR

Julgamento: Aprovada

Assinatura: Hélio Póvoa Neto

Aos meus tios Osvaldo – *in memoriam* e
José Aguinaldo, por toda inspiração e
apoio, desde sempre.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a todos aqueles que incentivaram meu desenvolvimento intelectual. Felizmente faço parte de um contexto bem recente, em que me foi dada a possibilidade de sonhar e de alcançar a pós-graduação. Minha família, professores e amigos também sonharam comigo, e a eles, tenho muita gratidão.

Aos professores da UFF Campos, Glauco Bruce e Tatiana Tramontani que sempre acreditaram em mim, me incentivaram e se tornaram basicamente os meus gurus acadêmicos, muito obrigada!

Aos professores da UFRJ que me marcaram, Eve-Anne Bühler e Marcelo Lopes de Souza, que foram muito importantes para que eu acreditasse mais em mim, obrigada!

Agradeço à PUC Rio que me permitiu ser ouvinte de algumas disciplinas no curso de Relações Internacionais e na pós-graduação. Todas as ideias discutidas foram fundamentais para vários *insights* da pesquisa.

Agradeço ao Goethe Institut Rio pela acolhida, pelo curso e pela bolsa em Hamburgo. Vocês foram fundamentais para que minha pesquisa acontecesse!

Aos meus alunos do Colégio Pedro II pelo incentivo e por irem às reposições, e minha equipe que permitiu meu afastamento para a viagem, obrigada!

Agradeço a minha orientadora e professora mais que paciente, Gislene Santos, por ter sido a primeira pessoa da UFRJ que acreditou no meu projeto e acreditou em mim. Sua calma e alegria deixaram tudo mais leve e fluido.

Gostaria de agradecer especialmente aos professores Helion Póvoa Neto e Frédéric Monié por terem aceitado compor a banca e pelos apontamentos durante a qualificação, que fizeram toda a diferença nessa pesquisa.

Maíra, Rayane, Mari, Paulista, Beatriz por me ajudarem na adaptação e na força que um atribui ao outro sempre nessa jornada.

Agradeço as minhas amigas Paula Roberta e Cinthia Carvalho que mesmo longe torcem tanto por mim.

Till, que me incentivava sempre, você foi minha força em Hamburgo.

Tio Osvaldo, infelizmente entre o tempo da entrega e defesa da dissertação, você se foi. Mas terei pra sempre no meu coração todas as vezes que você prestigiou minha vida estudantil, seja na escola ou no violino, seja na vida acadêmica. Minha chegada até aqui se deve muito a você. Esteja em paz.

A minha família mais próxima, minha mãe, tio Aguinaldo, minha irmã e toda minha família paulistana que sempre me incentivaram e tiveram orgulho de mim. Vocês deram exemplo e suporte em tudo o que eu estudei e por isso, só tenho a agradecer!

*“Feel the rain on your skin
No one else can feel it for you
Only you can let it in
No one else, no one else
Can speak the words on your lips
Drench yourself in words unspoken
Live your life with arms wide open
Today is when your book begins
The rest is still unwritten”*

(Natasha Bedingfield)

RESUMO

Esta dissertação 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, torna-se imperativo analisar o papel de Hamburgo, como uma cidade-estado que caminha para se tornar uma Cidade Santuário, na recepção e permanência de refugiados e solicitantes de asilo, e as estratégias de integração local. Sob esse viés, toda a construção dessa pesquisa reflete na compreensão da política de refúgio na Alemanha a partir da incorporação da Cidade-Santuário, cujas práticas de integração contribuem na formação do “bom” refugiado, o refugiado desejado, ou seja, o que fala alemão e o que trabalha, uma mão-de-obra. Em Hamburgo, é esse o principal conteúdo das políticas de integração, o que ressoa e faz refletir sobre a principal motivação para o acolhimento de refugiados na Alemanha. 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 principalmente na literatura da Geografia Anglo-Saxônica, tendo nas cidades dos EUA, Canadá e Reino Unido os principais casos estudados até hoje. Nesse sentido, a pesquisa transporta o conceito para 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 2014. Hamburgo possui grande destaque por não somente ser uma cidade-estado e por isso ter mais autonomia em termos legislativos como também por ser uma das cidades que mais se concentram refugiados na Alemanha. Ainda assim, sua análise é profícua devido a quantidade de organizações que cuidam da questão imigratória, sendo atualmente mais de 300 instituições.

Palavras-chave: Alemanha, Crise de refugiados, Cidade Santuário.

ABSTRACT

This dissertation analyzes the German refugee policy from 2014 on, discussing the strategies for the transmutation of the refugee into an economic immigrant based on the integration policies implemented at both the national and local levels, with emphasis on the city-state of Hamburg. In order to do this, it will be necessary to understand the motivation for the reception of refugees in Germany, to evaluate the strategy of transmuting the refugee's humanitarian bias to the economic bias in the German context, to analyze the labor and integration policies, whereas Germany has changed several national laws. In this sense, it becomes imperative to analyze the role of Hamburg, as a city-state that walks to become a Sanctuary City, playing an important role in the reception and permanence of refugees and asylum seekers, and local integration strategies. Under this bias, the whole construction of this research reflects in the understanding of the policy of refuge in Germany from the incorporation of the Sanctuary City, whose integration practices contribute to the formation of the "good" refugee, the desired refugee, that is, the speaker German and what works, a workforce. In Hamburg, this is the main content of integration policies, which resonates and reflects on the main motivation for the reception of refugees in Germany. Sanctuary Cities in English or *Zuflucht Städte* in German - also called Solidarity City, City of Refuge, Arrival City, Integrating City, Migration City, Open City, Cities of Transit, Cities of Transit are mentioned mainly in the literature of Anglo-Saxon Geography, having in the cities of the USA, Canada and the United Kingdom the main cases studied until today. In this sense, the research conveys the concept to the German context, as it seeks to analyze the role of Hamburg through sanctuary practices in the reception and permanence of refugees and asylum seekers since 2014. Hamburg stands out not only as a city-state and therefore has more autonomy in terms of legislation, but also because it is one of the most concentrated refugee cities in Germany. Nevertheless, its analysis is profitable due to the number of organizations that take care of the immigration issue, being now more than 300 institutions.

Keywords: Germany, Refugee crisis, Sanctuary City

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1. Distribuição de solicitantes de asilo em 2017 segundo o mecanismo Königstein.....	p. 51
Figura 2: Beneficiários da política de asilo a cada mil habitantes.....	p. 54
Figura 3: Refugees Welcome Map.....	p. 55
Figura 4: Site de candidatura para trabalho voluntário em Hamburgo.....	p. 56
Figura 5: Exemplo de candidatura para trabalho voluntário em Hamburgo e ofertas de voluntariado.....	p. 57
Figura 6: <i>Flyers</i> de algumas instituições que prestam auxílio jurídico aos refugiados em Hamburgo.....	p. 76
Figura 7: Entrada da Praxenzentrum – Diakonie Hamburg.....	p. 79
Figura 8: Informe do horário de atendimento e equipe em Instituição de Ajuda Médica e Social para pessoas sem documentação em Hamburgo.....	p. 80
Figura 9: <i>Flyers</i> de cursos de Integração e de Alemão em Hamburgo.....	p. 81
Figura 10: <i>Flyers</i> de cursos de Integração em Hamburgo.....	p. 82
Figura 11: Prospecto do Projeto “ <i>Dialog in Deutsch</i> ”.....	p. 83
Figura 12: Verso do prospecto do curso “ <i>Dialog in Deutsch</i> ”.....	p. 84
Figura 13: Flyer e brochuras sobre a legislação alemã.....	p. 87
Figura 14: <i>Flyers</i> sobre o trabalho voluntário e engajamento da população em Hamburgo.....	p. 90
Figura 15: Cartão de Cidadania Urbana em Hamburgo.....	p. 94

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Acnur	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
AFD	Alternative für Deutschland
AsylbIG	Asylbewerberleistungsgesetz
BAMF	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
BASFI	Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
BFM	Bundesfinanzministerium
CDU	União Democrata-Cristã
CS	Cidade Santuário
DADT	Don't Ask Don't Tell
DTZ	Deutsch Test für Zuwanderer
EASO	European Asylum Support Office
EUA	Estados Unidos da América
FIM	Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen
Frontex	Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira
LID	Leben in Deutschland
NY	Nova York
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas
RDA	República Democrática Alemã
RFA	República Federal da Alemanha
SPD	Partido Social-Democrata
UE	União Europeia

Sumário

INTRODUÇÃO	13
CAPÍTULO 1: O MIGRANTE	20
1.1 Evolução histórica da proteção ao refugiado e ao asilado	21
1.2 O imigrante como força de trabalho.....	28
1.3 Metodologia	35
CAPÍTULO 2: POLÍTICA DE ASILO NA ALEMANHA	38
2.1 Procedimentos de asilo e obrigações do asilado.....	42
2.2 A crise no federalismo alemão.....	48
2.3 Metodologia	58
CAPÍTULO 3: POLÍTICA DE ASILO EM HAMBURGO E CIDADE-SANTUÁRIO	61
3.1 Cidade Santuário: pertinência da sua discussão na Alemanha.....	70
3.2 Conceito de Integração e Práticas-santuário em Hamburgo	74
3.3 Cartão de Cidadania de Hamburgo: uma prática santuário possível?	94
3.4 Cidade Santuário e os limites da cooperação.....	96
3.5 Metodologia	106
REFERÊNCIAS	115
ANEXOS	120

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.

Em 2015 pouco foi produzido acerca desse tema no meio acadêmico. Percebeu-se que as notícias consistiam em informar acerca das medidas tomadas pela União Europeia e quais estratégias a Alemanha estava utilizando para lidar com o grande fluxo migratório direcionado ao país.

Em um segundo momento, já em 2016, pode-se perceber que houve um maior controle das fronteiras, fortalecimento da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira - mais conhecida como Frontex, diminuição do fluxo de refugiados e solicitantes de asilo, ao passo que as mudanças nas leis de migração se tornaram mais claras, com maior sistematização das medidas legislativas recentes.

A União Europeia - UE também deu prosseguimento a várias políticas como a Política Comum de Asilo, Agenda Urbana, Agenda de Migração e a Agenda Global que não serão analisadas nessa dissertação, 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.

Em um breve panorama acerca da “crise de refugiados”, pode-se dizer que ela se inicia em 2014 quando mais de 660 mil pessoas solicitaram proteção internacional à União Europeia, 43% a mais que em 2013. Os países que se destacaram foram a Síria – 128 mil solicitações, os países do oeste dos Balcãs – 110 mil, Eritreia – 47 mil e Afeganistão – 42 mil. Os países europeus que mais receberam solicitações foram a Alemanha, Suécia, Itália, França e Hungria.

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).

A guerra civil síria iniciada em 2011 contabilizou 200 mil mortes de 2011 a 2014. Nesse contexto, tornou-se comum torturas, detenções arbitrárias, desaparecimentos, negação de acesso à justiça, restrições à liberdade de expressão e perseguição de mulheres e minorias. Ao final de 2014 eram 7,6 milhões de deslocados internos e quase 3,8 milhões de pessoas que se tornaram refugiados, o que levou a significativos impactos sociais, econômicos e de segurança nos países vizinhos (EASO, 2015, p. 35).

Em 2015, a Síria contava com 7,6 milhões de deslocados internos e 4,2 milhões de refugiados em países vizinhos. A coalisão liderada pelos EUA envolvendo países ocidentais e árabes continuou em operação contra o Estado Islâmico e o próprio governo sírio. Forças governamentais apoiadas por forças aliadas tiveram ganhos consideráveis nos territórios de Latakia, Aleppo, Homs e Damasco enquanto o Estado Islâmico

controlava largas áreas do leste e nordeste sírios, mantendo poder em outras áreas como a cidade de Palmira. (EASO, 2016, p. 31-33). Em resumo, a quantidade de solicitações de asilo na União Europeia por país de origem, segue a tabela abaixo:

	2014	2015	2016
	128 mil sírios	392 mil sírios	320 mil sírios
	110 mil imigrantes do oeste báltica	196 mil afegãos	172 mil afegãos
	47 mil eritreus	130 mil iraquianos	123 mil iraquianos
Total com outras nacionalidades	660 mil	1,4 milhões	1,23 milhões

Tabela 1: Quantidade de solicitações de asilo na União Europeia por país de origem.

Fonte: EASO 2014, EASO 2015 e EASO 2016.

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.

Nesse sentido, o objetivo dessa pesquisa é analisar 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, um dos objetivos específicos será (1) analisar a motivação para o acolhimento de refugiados na Alemanha; (2) analisar a estratégia de transmutação do viés humanitário do refúgio para o viés econômico no contexto alemão; (3) analisar as políticas trabalhistas e de “integração”, já que o país passou a modificar várias leis nacionais; (4) analisar o papel de Hamburgo, como Cidade Santuário, na recepção e permanência de refugiados e solicitantes de asilo, compreendendo as estratégias de integração local.

Por isso, toda a construção dessa pesquisa resultou em explicar a política de refúgio na Alemanha por meio da incorporação da Cidade-Santuário na composição do refugiado desejado, ou seja, aquele que fala alemão e que trabalha: uma mão-de-obra.

Em Hamburgo, como será aqui apresentado, é esse o principal conteúdo das políticas de integração, o que ressoa e faz refletir sobre a motivação para o acolhimento de refugiados na Alemanha.

O recorte temporal atribuído para essa pesquisa, será os anos de 2014 a 2017, diante da chegada de muitos solicitantes de asilo em território europeu e por também ocorrer nesse período, uma mobilização e revisão das políticas de migração na Alemanha.

Essa dissertação 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. Os próprios imigrantes precisam lidar com diferentes escalas administrativas, caso queiram se estabelecer na Alemanha. A primeira delas é o desafio de adentrar no solo “europeu” e posteriormente chegar ao país germânico, para dar, então, entrada à sua solicitação de asilo ou, nos casos mais recentes, dar entrada na solicitação de asilo em solo grego ou italiano e aguardar informação para qual país será enviado. Caso o seu destino seja a Alemanha, 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 tem então 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

O material de pesquisa dessa dissertação envolve fontes primárias de dados como leis migratórias, leis trabalhistas - sobretudo no contexto alemão, a legislação se torna referência na discussão do conceito de Cidade Santuário, e fontes secundárias com *flyers* de instituições que tratam da questão migratória em Hamburgo, e a brochura intitulada “Nós em Hamburgo: Conceito de Integração 2017”, publicada pela própria cidade-estado pesquisada, além de observações em algumas organizações, referente às práticas de recepção ao refugiado. Os apontamentos metodológicos serão apresentados ao decorrer dos capítulos conforme a necessidade de maior detalhamento da estrutura e organização da pesquisa e do trabalho de campo.

Essa dissertação contará também com referências bibliográficas para a compreensão de dois conceitos basilares dessa pesquisa, o migrante, a Cidade Santuário e da política migratória, dando destaque para as contribuições de Sayad (1999) que articula as escalas de saída e de destino do migrante. Para o conceito de Cidade Santuário, nos apoiamos em Bagelman (2006), Bauder (2017) e Heuser (2017).

Para compreender o dilema do refugiado na União Europeia e posteriormente na Alemanha, o primeiro capítulo tem como objetivo entender o conceito de migrante proposto por Sayad (1999), passando pela evolução histórica da proteção ao refugiado e asilado. Nesse sentido, as contribuições de Santos (1997), Bagelman (2006), Jubilut (2007), e Bauder (2017) são fundamentais. Finalizando o capítulo I, elaboramos uma discussão mais detalhada da concepção do migrante como força de trabalho com a contribuição de Orrenius et al (2014) por meio de uma política de controle da migração.

O Capítulo 2, "Política de Asilo na Alemanha", inicia-se trazendo dados históricos da política de asilo do país e avança para os atuais deveres dos refugiados na Alemanha, por meio de mudanças nas leis migratórias e trabalhistas, reforçando a percepção da metamorfose da migração por motivos humanitários em uma migração econômica. Ainda, neste Capítulo 2, será discutida a responsabilidade dos municípios no acolhimento dos solicitantes de proteção e quais critérios são utilizados para a distribuição de solicitantes

de asilo em solo alemão. O artigo escrito por Katz et al, cujo título era “*Cities and Refugees – The German Experience - 2016*”, será de grande importância na análise da distribuição de refugiados em solo germânico.

O Capítulo 3, “Política de Asilo em Hamburgo e Cidade-Santuário”, tem o objetivo de conceituar a Cidade Santuário evidenciando seu contexto nos Estados Unidos, Canadá e Reino Unido, analisar as experiências no acolhimento de refugiados em Hamburgo e desvendar como as principais práticas santuário em Hamburgo contribuem na formação do “bom refugiado”. Ademais, é também objetivo desse capítulo compreender quais estratégias cooperativas são utilizadas por Hamburgo ao desafiar a escala nacional, esta considerada a escala privilegiada no entendimento das políticas de migração. Para isso, foi necessário um trabalho de campo na cidade de Hamburgo durante novembro e dezembro de 2017, cujo processo será evidenciado mais à frente.

Por fim, a partir das análises feitas, cabe 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 não são muito claros pois não há uma rede abrangente de cidades que defendam explicitamente o acolhimento de refugiados. Nesse âmbito, defende-se nessa dissertação 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 no acolhimento de refugiados. Nesse sentido, pode-se considerar Hamburgo como CS pois suas práticas a conformam como santuário, não o status em si.

Ainda assim Hamburgo parece ser exemplar ao mostrar a importância que uma cidade pode ter em coordenar diferentes serviços municipais e partes interessadas a uma política migratória, coordenando esforços no trabalho voluntário e até mesmo em acolher

refugiados, trazendo isso para uma responsabilidade principalmente local, e não nacional. As principais medidas de recepção desses refugiados, que incluem gastos sociais e econômicos, foram tomadas pela política local, que parece se organizar no oferecimento de cursos de alemão e integração, não sem o objetivo de rápida inserção laboral desses migrantes.

CAPÍTULO 1: O MIGRANTE

Para compreender o dilema do imigrante na União Europeia e posteriormente na Alemanha, é necessário definir o que é um migrante. Foi Abdelmalek Sayad (1999) sociólogo, francês com origem argelina que renovou a questão da migração ao conduzir sua pesquisa para além da relação entre os custos e vantagens econômicas da migração. Sua obra se orienta sobretudo na análise da migração argelina para a França. Seu compromisso teórico e metodológico foi atribuir um caráter humano e subjetivo ao migrante, articulando os lugares de saída e destino do migrante, estudando trajetórias individuais e coletivas e, no contexto histórico e político, o lugar primordial aos aspectos da colonização e descolonização da Argélia. Ainda que sua ênfase seja nos estudos da migração da Argélia, seu uso é profícuo neste trabalho pois sua concepção de migrante contribui para o objetivo desse capítulo que se propõe em entender como, no contexto contemporâneo, os solicitantes de asilo na Alemanha, ao serem aceitas suas solicitações, atravessam um estado de metamorfose de refugiado para migrante econômico. Além disso, Sayad (1999) analisa a migração sob o viés do poder, tendo o Estado um papel crucial que estrutura as práticas e representações dos imigrantes no território nacional.

Segundo Sayad (1999, p. 54-55), um migrante é essencialmente uma força de trabalho, uma força de trabalho provisória, temporária e em trânsito. Sua estadia está relacionada a tal situação. A migração traz uma dupla interpretação: o seu caráter eminentemente provisório, ora a tendência de se instalar de forma cada vez mais duradoura ainda que a condição de definitivo seja jamais enunciada como tal (SAYAD, 1999, p. 45-46). Segundo o autor, o ambiente cada vez mais hostil reforça o autoconvencimento do migrante em ter sua condição como provisória. A ele é negado sua presença como permanente tendo apenas uma presença tolerada.

A migração argelina para a França esteve intimamente relacionada a uma expansão econômica, tal como Sayad denuncia (1999, p. 46). Segundo o autor:

[...] não se parava de afirmar que eles eram necessários, quando não indispensáveis, para a economia e até mesmo para a demografia francesa. O resultado disso tudo foi que todos acabaram por acreditar

que os imigrantes tinham seu lugar durável, um lugar à margem e na parte inferior da hierarquia social, é verdade, mas um lugar duradouro; que, ao reconhecer a utilidade econômica e social dos imigrantes [...]; quer ao taxá-lo de parasitas (SAYAD, 1999, p. 47).

Como foi apontado na citação, a migração era relacionada tanto ao mercado de trabalho quanto à demografia. Sua demanda então estaria relacionada a esses fatores. Mas qual seria o lugar do migrante na hierarquia social? Seu lugar só seria válido se houvesse o reconhecimento da sua utilidade, da sua pertinência no território, caso não fosse importante nem econômica nem demograficamente, seria taxado de intruso.

O dilema da migração estudado por Sayad tem ainda hoje grande importância em países considerados de economia avançada que passaram a controlar ou administrar a migração. Por um lado, existem pressões econômicas para a abertura da migração enquanto por outro lado existem preocupações políticas legais e de segurança que defendem o maior controle do fluxo de pessoas (ORRENIUS et al, 2014, p. 3). Não por acaso, o foco de muitos países é inserir o migrante o mais rápido possível no mercado de trabalho, de maneira com que esse migrante possa ser seu próprio provedor economicamente.

1.1 Evolução histórica da proteção ao refugiado e ao asilado

Para compreender como a legislação concernente aos refugiados e solicitantes de asilo funciona atualmente, é necessário recuperar os documentos internacionais que a embasaram. No sistema internacional, a positivação e reconhecimento dos direitos dos refugiados e apátridas estão sobretudo na Convenção de Genebra em 1951 em que as garantias estão limitadas geograficamente à Europa e posteriormente universalizadas no Protocolo de 1967. Entretanto, para aqueles (as) que precisam buscar proteção em outro território em função de perseguições, as garantias já existem desde o século XV. É a partir desse século que os refugiados começam a aparecer de forma mais sistemática, com os judeus sendo expulsos da região que corresponde atualmente à Espanha em 1492, e indo se refugiar em território que corresponde atualmente à Portugal (JUBILUT, 2007, p. 23).

Há ainda uma outra vertente que associa o refúgio com passagens bíblicas. Segundo Bagelman (2006) e Bauder (2017), tal prática pode ser associada com várias religiões como o budismo, cristianismo, islamismo, judaísmo e o hinduísmo. A própria Bíblia no Antigo Testamento, nos livros de Josué e Números mencionariam seis “cidades de refúgio” que ofereceriam proteção às pessoas que acidentalmente mataram outra pessoa. Essas “cidades de refúgio” serão mais exploradas na segunda parte dessa dissertação.

Aos judeus expulsos da Espanha, agregaram-se outros três grupos: (1) Os protestantes dos Países Baixos também expulsos da atual Espanha, a partir de 1577 por razões religiosas; (2) Os Huguenotes fugindo da França em 1661 quando o rei Luís XIV impôs a conversão religiosa; (3) Os puritanos, *quakers* e católicos irlandeses expulsos da Inglaterra, em nome da unidade religiosa da Grã-Bretanha, em que se refugiaram para os Estados Unidos e Caribe (JUBILUT, 2007, p. 23-24). Até então, não havia uma proteção institucionalizada a esses grupos. Tal marco só vem acontecer na segunda década do século XX, com a fuga de milhões de russos devido às alterações políticas de seu país e perseguições aos turcos e armênios (JUBILUT, 2007, p. 24)

Como o contingente de refugiados não cessou, a comunidade internacional percebeu a necessidade de positivar a proteção dessas pessoas pois o contingente numérico de refugiados já passava dos milhões já no início do século XX. Um outro motivo para positivar internacionalmente essa proteção foi o fato que durante esse mesmo século, os territórios já estavam divididos em Estados que estipulavam suas próprias regras, e em boa parte, excluindo os refugiados que chegavam sem dinheiro (JUBILUT, 2007, p. 25).

Do início do século XX ao ano de 1951, duas guerras mundiais geraram grande quantidade de refugiados, em especial a II Guerra. Nesse contexto, os judeus expulsos da Alemanha tornam-se apátridas. Consequência dessa situação, a criação do Estado de Israel fez com que os palestinos adquirissem o status de refugiado.

Pensando em uma organização do período, origem da perseguição, grupo perseguido, motivos e país de refúgio, foi organizado um quadro para uma melhor sistematização das informações apresentadas acima.

Período/Ano	Grupo Perseguido	Motivo	Origem	Refúgio
1492	Judeus	Perseguição religiosa	Espanha	Portugal
séc. XV - XVI	Muçulmanos	Perseguição religiosa e origem otomana	Espanha	Marrocos
1577-1630	Calvinistas	Perseguição religiosa	Países Baixos	Deslocados internos
1661	Huguenotes	Perseguição religiosa	França	Prússia
Século XVIII	Puritanos, <i>quakers</i> , católicos irlandeses	Perseguição religiosa	Inglaterra	EUA e Caribe
1920	Russos	Instabilidade política	Rússia	Belgrado, Berlim, Paris, Harbin, Istambul e Xangai
1915-1923	Armênios	Genocídio	Turquia	Índia, Rússia, Polônia e Leste Europeu
II Guerra Mundial	Judeus	Perseguição Religiosa	Alemanha	Israel
1948	Palestinos	Criação do Estado de Israel	Israel	Jordânia, Cisjordânia e Faixa de Gaza

Quadro 1: Principais grupos de refugiados antes da fundação do ACNUR.

Elaboração da autora.

Em geral, pode-se concluir que os países de origem, de refúgio e grupos perseguidos foram diversos e em variadas temporalidades. Apesar disso, houve uma longa espera para o reconhecimento da proteção para esses migrantes. O asilo só passou a ser desenvolvido e defendido a partir da sua promulgação na Constituição Francesa de 1793. Este passou a ser concedido para os “criminosos políticos” e não mais aos criminosos comuns - como citado na Bíblia (JUBILUT, 2007, p. 38).

Uma outra positividade importante para o asilo é a sua aparição na Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) como um direito individual reconhecido e protegido internacionalmente a qualquer pessoa perseguida em seu Estado de origem.

Dois anos depois é criado pela Organização das Nações Unidas – ONU, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – ACNUR. Sua fundação foi um grande marco nas políticas de refúgio em escala mundial pois foi a partir do

estabelecimento dessa instituição que os direitos dos refugiados começam a ser positivados, sobretudo a partir da Convenção de 1951 e o Protocolo de 1967. Com o ACNUR, o status de refugiado passou a ser dado não só para um determinado grupo perseguido, mas também a partir da perseguição individual.

A Convenção de 1951, inspirada na Carta das Nações Unidas e na Declaração Universal dos Direitos Humanos em 1948 já deixa claro desde o seu preâmbulo que a concessão do direito de asilo não poderia acontecer sem cooperação internacional devido aos encargos que isso poderia causar. Tal preâmbulo já antecede os argumentos que muitos países viriam a utilizar, ainda que seja reconhecido o caráter humanitário da questão.

O primeiro artigo da Convenção de 1951 define o que é um refugiado como aquele que:

[...] temendo ser perseguido por motivos de raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas, se encontra fora do país de sua nacionalidade e que não pode, ou, em virtude desse temor, não quer valer-se da proteção desse país, ou que, se não tem nacionalidade e se encontra fora do país no qual tinha sua residência habitual em consequência de tais acontecimentos, não pode ou, devido ao referido temor, não quer voltar a ele – Convenção de 1951, Artigo 1º.

No entanto, há um ponto ambíguo em que diz que essa convenção não seria aplicada àqueles que cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a humanidade. Uma crítica que se faz a essa passagem, é que aqueles que cometem algum “crime” para fugir de seu país, em trânsito, em rota para outros lugares, estariam desamparados no seu direito como refugiado.

O segundo artigo trata das obrigações gerais. Todo refugiado teria deveres para com o país onde se encontra, com a obrigação de respeitar as suas leis e regulamentos. A forma, muitas vezes como este segundo artigo é aplicado pelos países receptores, tem levado à um processo muito mais de assimilação do que de direitos para o refugiado.

O terceiro artigo da Convenção de 1951 aborda a não discriminação quanto à raça, religião ou ao país de origem, além de tratar a liberdade de instrução religiosa aos filhos dos refugiados. Esse tema é muito profícuo no debate entre o multiculturalismo versus

relativismo. Segundo Boaventura de Souza Santos (1997) os direitos humanos teriam um falso universalismo, o que o impediria de alcançar uma verdadeira emancipação social por meio do multiculturalismo. Para ele, uma das tensões dialéticas existentes ocorre entre o Estado-nação e a globalização, visto que o modelo político se estrutura na concepção dos Estados soberanos, ainda que o sistema internacional seja concebido como uma estrutura anárquica. Porém, a tensão ocorre na violação dos direitos humanos com uma dimensão nacional assentada em pressupostos culturais:

A política dos direitos humanos é, basicamente, uma política cultural. Tanto assim é que poderemos pensar os direitos humanos como sinal do regresso do cultural, e até mesmo do religioso, em finais de século. Ora, falar de cultura e de religião é falar de diferença, de fronteiras, de particularismos (SANTOS, 1997, p. 13).

O autor defende que a compressão tempo-espaço característica da globalização não é controlada por classes e grupos subordinados, dentre eles os migrantes e refugiados. Enquanto forem concebidos os direitos humanos como universais, os mesmos tenderão a se operar como um localismo globalizado que é uma forma de globalização de cima para baixo. O multiculturalismo contribuiria então para a concepção dos direitos humanos pois seria uma pré-condição de uma relação entre competência global e legitimidade local (SANTOS, 1997). Ou seja, há de se garantir formas de cooperação entre essas escalas para que se haja o alcance de uma emancipação social.

Ainda concernente a Convenção de 1951, no artigo 17, os Estados que recebem os refugiados devem oferecer, sob as mesmas circunstâncias dos nacionais, o direito de exercer uma atividade profissional assalariada. Segundo este artigo, “as medidas restritivas impostas aos estrangeiros, ou ao emprego de estrangeiros para a proteção do mercado nacional de trabalho, não serão aplicáveis aos refugiados”.

Será visto no Capítulo 2 que, no caso alemão, os nacionais detinham prioridade na contratação. No entanto, a lei trabalhista foi alterada em 2016 permitindo o emprego sem distinção de nacionalidade. Já para o refugiado o caminho até o mercado de trabalho é um pouco distinto. Ele começa com empregos no próprio alojamento e à medida que seu domínio na língua alemã aumenta, ele é inserido no mercado de trabalho. Esse caminho segue a Lei de Integração da Alemanha – *Integrationgesetz* – em que a permanência legal

e, portanto, o direito de trabalhar, requer o domínio da língua, ou seja, a condição de moradia é dada apenas para aqueles que estão frequentando o curso de alemão.

No Artigo 22 da Convenção de 1951, os Estados darão aos refugiados o mesmo tratamento que aos nacionais no que concerne ao ensino primário e aos graus de ensino superior, sobretudo ao reconhecimento de certificados de estudos, diplomas e títulos universitários estrangeiros, isenção de encargos e taxas e concessão de bolsas de estudo, embora sejam poucos os países que conseguem reconhecer os diplomas e títulos dos refugiados inserindo-os em profissões em que seu conhecimento seja aproveitado.

O Artigo 31 da Convenção dispõe que os Estados Partes não aplicarão sanções penais a refugiados no qual; (1) Suas vidas estejam ameaçadas, e/ou aqueles que; (2) Estejam temporariamente sem autorização para ali ficar, desde que se apresentem rapidamente às autoridades. Essas também são orientações que a própria Alemanha fortaleceu aos centros de abrigo, sobretudo aos centros que recebiam e faziam o primeiro atendimento àqueles que chegavam na Alemanha através da rota dos Balcãs. Essa orientação será mais detalhada no Capítulo 2 por meio da discussão dos deveres e direitos do refugiado na Alemanha.

Posteriormente à Convenção de 1951 e durante as décadas de 1960 e 1970, vários estados da África e Ásia conseguiram sua independência, fato que gerou novos refugiados. Além disso, na conjuntura da Guerra Fria:

A acolhida a pessoas perseguidas e violadas em seus direitos humanos provenientes de um estado “inimigo” tornou-se um instrumento político interessante como modo de desacreditar o bloco contrário. [...] a pessoa era tida como refugiada, a fim de mostrar as vantagens do país de acolhida em oposição às desvantagens do país de origem, o que desacreditou sobremaneira o instituto do refúgio durante esse período. (JUBILUT, 2007, p. 28)

O refúgio se consolida como um instrumento político durante a Guerra Fria. Era comum que o país de acolhida tivesse um sistema econômico oposto ao país do grupo perseguido. Tal fato, contribuiu para desacreditar na política de refúgio durante a segunda metade do século XX.

Sendo assim, pode-se dizer que as políticas de refúgio tiveram ao longo dos séculos partes de avanços e retrocessos e que, mesmo após a fundação do ACNUR, a Guerra Fria e a rivalidade entre os países socialistas x capitalistas consolidam a

deturpação da política de refúgio, utilizando-a em grande parte para desafiar e questionar o bloco contrário.

No contexto atual, os procedimentos de asilo ganham outras nuances. Observa-se que por norma, os Estados têm o direito soberano de controlar a entrada e a permanência de cidadãos de outros países no seu território, mas a União Europeia impõe certo limite a isso pois proíbe que um país-membro não admita uma pessoa que sofre perseguição.

A base legislativa da União Europeia não é composta de leis em si e sim por atos legislativos. Ainda que possuam a mesma aplicabilidade que as leis, a União Europeia entende que quem cria as leis são os Estados. Ela, a UE, cria então os atos legislativos que devem ser incorporados às leis dos seus países-membros.

Nesse sentido, a UE legisla sobre os mais variados assuntos, tentando manter um certo “padrão” no bloco. E no caso da política de asilo não é diferente. São diretivas, Cartas, códigos, regulamentos e tratados, ou seja, diversas fontes que legislam a política de asilo. De maneira resumida, tentou-se organizar essas fontes por meio das questões migratórias que elas abrangem, formando o quadro abaixo:

Questões abrangidas	União Europeia	Questões abrangidas	União Europeia
Requerentes de asilo	Carta dos Direitos Fundamentais da EU	Exame dos pedidos de asilo (estatuto de refugiado e proteção subsidiária)	Carta dos Direitos Fundamentais da UE, artigo 18.º (direito de asilo)
	Carta, artigo 19.º (proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição)		Diretiva Estatuto de Refugiado (2011/95/UE)
	Diretiva Procedimentos de Asilo		TJCE, C-465/07, Elgafaji, 2009 (proteção subsidiária)
Condições de Acolhimento	Diretiva Condições de Acolhimento	Exclusão da Proteção	TJUE, processos apensos C-57/09 e C-101/09, B e D, 2010
Pessoas reconhecidas como refugiados ou beneficiários de proteção subsidiária	Diretiva Estatuto de Refugiado (2011/95/UE)	Cessaçã o da Proteção	TJUE, C-175/08, Abdulla, 2010
Princípio da não-repulsão	O TFUE, artigo 78.º e a Carta dos Direitos Fundamentais da EU, artigo 18 (direito de asilo) referem ambos a Convenção das Nações Unidas relativa ao Estatuto dos refugiados, que consagra este princípio no seu artigo 33.	Relocalização à nível interno	Diretiva Estatuto de Refugiado (2011/95/UE), artigo 8.º
		Proibições das expulsões coletivas	Carta dos Direitos Fundamentais da UE, artigo 19.º (proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição)
			Regulamento de Dublin, Regulamento 604/2013

		Transferências à título do Regulamento de Dublin	
	Carta dos Direitos Fundamentais da UE, artigo 19 (proteção em caso de afastamento, expulsão ou extradição)	Ações de repulsão no mar	Código das Fronteiras Schengen, Regulamento (CE) 562/2006, artigos 3.º e 12.º

Quadro 2: Legislação Europeia em matéria de Asilo. Elaboração da autora.

As fontes disponíveis nesse quadro em si, não são suficientes para analisar a política comum de asilo em formação na União Europeia, mas deixa nítida a diversidade de fontes, algumas mais atuais e outras que existem desde a fundação do bloco, deixando nítido que o debate sobre uma política comum de asilo não é algo recente, muito menos uma preocupação que emergiu a partir de 2014. Além disso a discussão dessa política está presente em documentos como o Tratado de Dublin e suas inúmeras mudanças mais recentes, na Agenda Urbana da União Europeia, na sua Política Global e nas suas Diretivas.

Mesmo assim, os países possuem também sua soberania concernente às políticas de integração do refugiado: cabe a cada Estado legislar acerca das estratégias de integração do refugiado em seu país. Isso é bem interessante pois a Integração também varia de região para região dentro de um Estado-Nação e no caso alemão, várias cidades desenvolvem elas mesmas o seu próprio conceito de Integração, o que será trabalhado no último capítulo dessa dissertação.

1.2 O imigrante como força de trabalho

Como já colocado no início desse capítulo, a política de alguns 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.

Por mais que pareça que não há novidade na prática de transmutar o imigrante o mais rápido possível em uma força de trabalho, muitos países tiveram pouca preocupação em “maximizar” essa força laboral. A migração considerada “ilegal” faz parte da realidade de muitos imigrantes nos Estados Unidos e na Europa, que buscam uma vida melhor, aumentando sua renda em países de moeda forte. Mesmo que na escala funcional esses imigrantes ocupem posições menos privilegiadas, o trabalho desvalorizado ainda assim parece ter uma vantagem se comparado ao do seu país de origem. Já no discurso político oficial, a migração criaria uma “desordem” social, sendo responsável por desigualdade social, pobreza, segregação e todas as mazelas possíveis associadas aos imigrantes.

A Alemanha, por sua vez, parece ter uma postura diferente. 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.

Além disso, argumenta-se que inserção dos refugiados no mercado de trabalho denota uma migração bem-sucedida, uma migração eficaz. Por isso, essa inserção passa a ser mensurada e planejada e se torna um índice quantificado. A condição para se ter cidadania alemã é sua “integração” e o fato de sustentar a si e sua família. A frequência e o nível de ensino adquirido - seja de alemão, curso técnico ou curso profissionalizante, são facilmente avaliados por instituições como ONGs, mas também por órgãos públicos

ligados ao Escritório Federal de Migração e Refúgio – BAMF, inclusive porque os cursos direcionados aos refugiados são subsidiados pelo poder federal.

A oportunidade de qualificação rápida para os refugiados, parece demonstrar uma certa “eficácia” no sentido de reter essa força de trabalho no país. Pelo fato do refugiado/asilado ser “forçado” a aprender alemão, e não o inglês ou francês ou espanhol, acaba limitando a possibilidade que esse solicitante de asilo ou refugiado vá para outro país. O refugiado poderia ter a obrigatoriedade de aprender inglês e não o alemão, devido à importância nítida que a língua inglesa tem no mercado europeu e mundial por exemplo.

Dado um maior controle das fronteiras alemãs, não é de se estranhar que a imigração ilegal tenha a tendência de cair cada vez mais, ao passo que o nível educacional dos imigrantes e refugiados seja cada vez mais aprimorado, sendo essa uma das principais metas do país.

Segundo Orrenius (2016, p. 3) “quando os imigrantes entram na força de trabalho, aumentam a capacidade produtiva da economia e aumentam o PIB. Seus rendimentos aumentam, mas também os dos nativos”. Isso significa que a imigração alimenta a economia, fenômeno que ficou conhecido como “superávit da imigração” ou “*immigration surplus*”.

Orrenius (2016) também argumenta que o imigrante está mais propenso a se mover que os nativos, fluindo para indústrias e áreas onde há necessidade de trabalhadores e onde essa escassez de mão-de-obra poderia diminuir o crescimento do país. Por isso, quando os imigrantes entram no mercado de trabalho, aumentam a capacidade produtiva da economia e aumentam o Produto Interno Bruto. No caso dos refugiados e solicitantes de asilo/asilados que já possuem uma renda mínima garantida pelo Estado, seus rendimentos também aumentariam.

Entretanto, são vários os estudiosos que apontam resultados insatisfatórios na inserção ao mercado de trabalho para os imigrantes, muitas vezes devido ao seu nível de escolaridade, barreira linguística, inexperiência e período de adaptação. Todas essas características são importantes, mas tão importante quanto, é a política e apoio ao trabalho no país de acolhimento.

Segundo Orrenius (2006, p. 2), os países com regulamentações trabalhistas menos restritivas possuem geralmente mais oportunidades de emprego para os seus imigrantes.

Não por acaso essa afirmação representa o caso alemão devido as mudanças nas leis trabalhistas e migratórias no país a partir de 2015, facilitando a inserção dos refugiados e solicitantes de asilo no mercado de trabalho, mesmo que inicialmente em um trabalho mais “precarizado”. Com isso, os empregadores passaram a ter maior liberdade de contratação e demissão de imigrantes. Segundo Orrenius (2006, p. 3)

O acesso ao mercado de trabalho é importante porque os imigrantes que não conseguem encontrar trabalho são bloqueados nos primeiros degraus da escada econômica. Em mercados de trabalho mais flexíveis, os empregadores podem compensar os passivos iniciais dos imigrantes oferecendo-lhes salários iniciais mais baixos - da mesma forma que as empresas pagam menos recém-formados do que trabalhadores experientes. Com o tempo, os imigrantes melhoram suas habilidades, tornam-se mais produtivos e ganham salários mais altos (ORRENIUS, 2006, p. 3).

Outro fator que influencia a empregabilidade dos imigrantes é, 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 países altamente regulado, tendem a ter uma maior taxa de desemprego. Por isso, uma estratégia de inserí-los no mercado de trabalho consiste em desregulamentar as leis, algo que a Alemanha demonstrou habilidade com a chamada Lei de Integração – *Integrationgesetz* 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 – a autorização de residência dos refugiados/solicitantes de asilo não seria válida. A alteração do Regulamento fez com que essa “busca” 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 essa dissertação 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 (OCDE, 2017, p. 34).

Para os empregadores que tiveram dificuldades com trabalhadores asilados/refugiados, eles assinalam que:

A falta de competências na língua alemã foi proeminente. Mais de 60% dos empregadores que tiveram dificuldades afirmaram que isso representava dificuldades consideráveis, seguidas de falta de habilidades profissionais, diferentes hábitos de trabalho - 25% cada, e incerteza quanto ao tempo de permanência na Alemanha - 23%. Quase 80% dos empregadores participantes que contrataram requerentes de asilo ou refugiados o fizeram devido à responsabilidade social; 45% mencionaram escassez de trabalho atual ou futura. (OCDE, 2017, p. 35).

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.

Além disso, 77% dos empregadores que contrataram refugiados ou requerentes de asilo afirmaram que seus funcionários estavam participando de medidas de integração enquanto estavam empregados. O aprendizado de alemão é mencionado por 90% dos trabalhadores (OCDE, 2017, p. 35). Isso aponta que a obrigatoriedade de frequência aos cursos de idioma/integração parece realmente funcionar, ao menos para aqueles que já conseguiram inserção no mercado de trabalho.

Observando o gráfico abaixo, sobre a taxa de empregabilidade de refugiados na Alemanha conforme conhecimento de alemão, é possível compreender a importância do ensino da língua na inserção ao mercado de trabalho do imigrante.

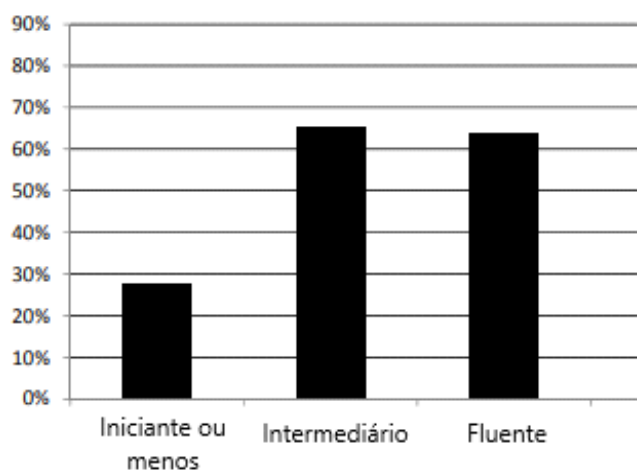


Gráfico 1: Taxa de emprego de refugiados na Alemanha conforme conhecimento de alemão. Fonte: OCDE, 2017.

De acordo com o gráfico acima, o nível de alemão que parece ser mais apropriado para a empregabilidade de refugiados na Alemanha é o nível intermediário. Ademais, a pesquisa também revelou que 61% dos empregadores apontam a insuficiência do conhecimento de alemão como a principal razão para que não contratassem asilados/refugiados após o estágio (OCDE, 2017, p. 39). Sendo assim, o nível B1 parece ser um nível de conhecimento de idioma que atende os requisitos de contratação das empresas, nível esse que o asilado tem a obrigação de aprender. Soma-se a isso o fato que,

o curso de alemão para solicitantes de asilo/refugiados/asilados ser gratuito, devendo o imigrante se matricular logo após dar entrada a sua solicitação de proteção.

As políticas direcionadas aos refugiados/asilados na Alemanha apontam para a existência de uma grande organização no oferecimento de cursos de alemão e cursos de “integração” para todos que solicitam proteção ao país. Dados da OCDE (2017) indicam que o governo federal contratou cerca de 19 mil professores para os cursos de alemão/integração, pagando a cada professor 35 euros por hora/aula. Esses profissionais precisavam ter formação relacionada ao ensino, e/ ou diploma universitário em línguas, e/ou experiência de trabalho como professor de idiomas no setor privado.

A Alemanha, país com uma política industrial avançada, parece caminhar não só para uma convergência de políticas de “integração” de novos imigrantes, como também uma desregulamentação de leis acerca da migração e inserção de refugiados no mercado de trabalho, em uma espécie de gradação de empregos conforme o tempo de permanência e domínio de alemão.

Sendo assim, a imigração tem um impacto significativo nas políticas domésticas do país de acolhida e um efeito nas políticas internacionais. Os países que “importam” mão de obra coordenam políticas de controle migratório, especialmente fluxos de refugiados. Essa nova dinâmica é muito evidente na Europa que passa a exercer uma dinâmica de “controle migratório” e unificação das suas políticas, inclusive construindo uma política comum de asilo, não sem dificuldades, não sem muitos debates. As cotas migratórias que dizem respeito a quantos imigrantes aceitar e quais critérios utilizar, tecem hoje grande importância em um contexto europeu. Convergente a esse pensamento encontra-se Orrenius et al (2014) que debatem os dilemas do controle da imigração:

As dificuldades do controle de imigração hoje, estão intimamente ligadas à ascensão da política baseada em direitos. Essa nova marca de política é especialmente evidente nos debates sobre políticas de imigração, naturalização e asilo em todas as principais democracias, que lidam com as questões fundamentais de quantos migrantes aceitar, de quais países e que status de direitos lhes oferecer. As políticas baseadas nos direitos civis ajudam os imigrantes não apenas a entrar, mas também a permanecer e a se estabelecer. Ao mesmo tempo, as convenções sobre direitos humanos e refugiados enfatizaram os direitos dos requerentes de asilo, dos trabalhadores migrantes e de suas famílias.

Em suma, é tanto para as mudanças políticas e econômicas dentro dos estados quanto internacionalmente que devemos buscar explicações da política de imigração (ORRENIUS et al, 2014, p. 8)

A política baseada em direitos em muito diz respeito à influência da legislação internacional de refúgio ao longo do século XX e sua influência na lei fundamental dos países. A política de imigração na Alemanha não acontece de forma descolada ao contexto e legislação internacional, nem do contexto neoliberal típicos de países de economia industrial avançada.

Devido tal contexto, torna-se a evidente a transmutação do refugiado em um imigrante comum, sendo fundamental que o refugiado esteja sob alguns critérios, tal como indicadores de proficiência linguística e em um emprego formal. A inserção no mercado de trabalho passou a ser um critério importante para a adaptação e permanência do refugiado no país.

1.3 Metodologia

O objetivo do capítulo 1 consiste em apresentar panoramicamente a proposição basilar dessa dissertação, que é, a transmutação do refugiado em um imigrante econômico. Por isso foi necessário destacar o conceito de migrante a partir de Sayad (1999) e trazer para o debate algumas considerações do que seja uma política migratória a partir da abordagem de Orrenius (2006), Orrenius et al (2014).

Ao primeiro olhar, a conceituação do migrante por Sayad (1999), como aquele que é essencialmente uma força de trabalho - provisória, temporária e em trânsito, parece não ter muita relação com a situação dos refugiados na Alemanha. Isso se deve ao fato que, a concessão de refúgio/asilo, estar sempre relacionada a condições humanitárias e políticas, ao menos em sua legislação. Entretanto, durante 2014/2015, a chanceler Angela Merkel defendeu que a integração para refugiados consistia em curso de idiomas, qualificação, formação profissional e trabalho. Inclusive Merkel foi enfática ao afirmar que *Die beste*

*Integration ist Arbeit*¹ – A melhor integração é o trabalho. Por isso, optou-se que a conceituação do migrante por Sayad ganha mais força nessa dissertação, do que a própria conceituação do refugiado e/ou asilado em si. Enquanto o conceito de refugiado/asilado ganha respaldo através da causa do refúgio – perseguições, situação política no país de origem instável, dentre outros, o migrante sob a abordagem de Sayad – e sendo o refugiado uma classificação do ser migrante, tem uma ancoragem laboral.

A decisão alemã em receber milhares de refugiados significava então receber milhares de potenciais trabalhadores. E para que essa transmutação acontecesse seria necessária uma organização na política migratória do país. É sob esse aspecto que o estudo da política migratória também interessa esse capítulo. Sob esse aspecto, a abordagem proposta por Orrenius (2006) passa a interessar essa pesquisa pois evidencia que a estratégia mais exitosa de inserir os imigrantes no mercado de trabalho é desgulamentando as leis. Essa desregulamentação aconteceu em diversas leis alemães como a *Integrationengesetz* – Lei de Integração, *Beschäftigungsverordnung* – Lei de Regulação de Emprego e *Asylum Act* – Ato de Asilo.

Concomitante à desregulamentação, a inserção dos migrantes no mercado de trabalho passou por algumas avaliações. Sob esse aspecto, utiliza-se a pesquisa realizada em 2017 pela OCDE, Ministério Alemão do Trabalho e Assuntos sociais e a Associação das Câmaras de Comércio Alemães e Indústria com o objetivo de apresentar o ponto de vista do empregador sob as políticas de integração. Ademais, essa pesquisa reforça o interesse do migrante como uma força de trabalho, tal como aponta Sayad, relacionando a segunda parte com a primeira parte do capítulo.

Segundo a OCDE (2017), os refugiados trabalham majoritariamente em empregos de baixa qualificação, mas que o conhecimento da língua alemã é visto como uma competência necessária. Sob esse aspecto, 90% dos trabalhadores estão aprendendo o idioma e é também essa habilidade que favorece a permanência ou não no trabalho. Mais uma vez o refugiado é visto como uma mão de obra - provisória, temporária e em trânsito, em que, segundo Merkel, o trabalho se torna a melhor integração.

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

Sendo assim, a ênfase no primeiro capítulo é na relação entre o migrante – sendo o refugiado e o asilado uma qualificação desse migrante, e a força de trabalho. Essa relação se torna basilar para compreender as principais políticas e estratégias de integração dos refugiados/asilados na Alemanha contemporaneamente, sobretudo em Hamburgo, análise a ser feita nos capítulos seguintes.

CAPÍTULO 2: POLÍTICA DE ASILO NA ALEMANHA

Existem várias formas para a compreensão da história da política de asilo na Alemanha. Alguns pesquisadores analisam a política de asilo separando o período Guerra Fria e pós-Guerra Fria e, há análises que separam a Alemanha Oriental e Ocidental. Nesse sentido, esta parte da dissertação tentará mostrar um pouco das duas análises.

O primeiro grande fluxo de migrantes na Alemanha durante o século XX se deu de 1955 a 1973 quando, aproximadamente, 2,6 milhões de trabalhadores e suas famílias provenientes da Turquia, Itália, Grécia e Espanha foram convidados para participar do aumento da produção alemã durante esse período. Durante a década de 1980, as leis nacionais eram altamente restritivas e as municipalidades ficaram com a tarefa de integrar a primeira e a segunda geração de imigrantes. Entretanto, a estratégia de ignorar os desafios deixou os imigrantes e seus descendentes em uma posição socioeconômica marginalizada (KATZ et al, 2016, p. 6).

O segundo principal fluxo de imigrantes aconteceu no início dos anos 1990, sobretudo em 1992 e 1993. O que se destaca é que em 1992 foram 438.191 solicitantes de asilo, número muito próximo às 441.800 solicitações de 2015. Ainda em 1992, 390 mil alemães étnicos que tinham emigrado desde o século XVIII retornaram para a Alemanha. Essa enorme pressão populacional levou o governo alemão a modificar o Artigo 16 da Constituição Alemã que trata do direito de asilo. Antes de 1992 era garantido o direito de asilo para todos, mas após a mudança, passou a ser negado aos requerentes de países considerados seguros. O resultado disso foi a queda das solicitações (KATZ et al, 2016, p. 6).

Com a divisão da Alemanha durante a Guerra Fria, pode-se dizer que a história migratória também se dividiu temporariamente por meio dos sistemas político-econômicos capitalista e socialista. Na República Democrática Alemã – RDA, mais conhecida como Alemanha socialista, houve o recrutamento de trabalhadores e a aceitação de pessoas politicamente perseguidas nos estados amigos. Em 1961 já se totalizava mais de 2,7 milhões de emigrantes para a Alemanha Capitalista, o que agravou a escassez de mão-de-obra na Alemanha Oriental e resultou na construção do Muro de

Berlim. Além disso, de 1961 até 1988, mais de 600 mil alemães também saíram da Alemanha Oriental para a Alemanha Capitalista, (KLAUS et OTMER, 2004) o que pode ser considerado hoje como uma forte migração interna.

Em 1989, eram aproximadamente 190 mil trabalhadores estrangeiros nas empresas da RDA, dentre eles 59 mil vietnamitas e 15 mil moçambicanos. Ainda assim, os estrangeiros que imigraram com base em acordos entre seus países de origem e a Alemanha Oriental, tiveram que retornar aos seus países no final do contrato trabalhista. A imigração familiar não existia e o casamento entre imigrantes e alemães era bem raro (KLAUS et OLTMER, 2004).

A principal lei existente de imigração da RDA era a Lei de Estrangeiros de 28 de junho de 1979 em que a permissão para permanecer na RDA poderia ser limitada, negada, retirada ou declarada inválida a qualquer momento sem justificativa. Por isso, considera-se que as condições de vida e trabalho dos estrangeiros da RDA eram consistentemente reprimidas pelo Estado. Considera-se também que “os trabalhadores estrangeiros e estagiários não tinham voz ou co-decisão sobre questões de política externa, exceto através de atividades sindicais no local de trabalho” (KLAUS et OLTMER, 2004, p. 93). Isso demonstra que não havia interesse para que a imigração laboral fosse integrada socialmente na Alemanha Oriental.

Em menor parte, havia também requerentes de asilo e refugiados políticos na RDA, embora em número muito menor do que na Alemanha Capitalista. De 1949 a 1970 foram levados para a RDA alguns refugiados chilenos, gregos e espanhóis. No caso dos refugiados gregos, eles eram compostos principalmente de crianças e adolescentes que tinham pais comunistas perseguidos. A maioria desses refugiados voltou para a Grécia em 1970 com o apoio da própria RDA e do governo grego.

No caso dos refugiados espanhóis, a maioria deles tiveram que deixar seu país de origem após o final da Guerra Civil Espanhola e se refugiaram principalmente em Dresden e Berlim. Posteriormente o Partido Comunista Espanhol indicou que os refugiados deveriam retornar a Espanha.

No caso dos refugiados políticos chilenos, acredita-se que mais de dois mil deles tenham procurado a RDA após o estabelecimento da ditadura militar no país. Eles eram considerados um grupo altamente qualificado, composto por intelectuais, ex-funcionários

do Estados e universitários e ao que as pesquisas indicam, podem ter se casado e se estabelecido na RDA de forma definitiva (KLAUS et OLTMER, 2004).

No caso da República Federal da Alemanha - RFA, ou Alemanha Capitalista, a imigração era tolerada pois precisavam de força de trabalho para que o “milagre econômico” acontecesse. Se na RDA esse número não passou de meio milhão de trabalhadores, na RFA esse número superou o de 14 milhões. Esse número representa principalmente a migração de italianos, espanhóis e turcos por meio de acordos da RFA com esses países a partir de 1955.

Além disso, a instituição do direito de asilo na RFA era profícua sobre um outro viés, sob o viés de um “país democrático”, o que significava que a RFA tinha que fornecer proteção às pessoas que estavam sendo perseguidas politicamente.

Na prática isso significou que o asilo foi colocado na sua constituição por meio do Artigo 16 – o mesmo artigo do Direito de Asilo até hoje em vigor - e que era um direito fundamental. Além disso, como o Artigo 16 era apenas para os politicamente perseguidos, a Alemanha capitalista expandiu a lei de asilo ao assinar a Convenção de Genebra em 1956. Com isso, os requerentes de asilo também tinham direito à proteção em condição de sua raça, religião, nacionalidade e grupo social.

Enquanto na RDA o recrutamento de trabalhadores estrangeiros veio principalmente do Vietnã e de Moçambique, na RFA os turcos, italianos e iugoslavos permaneceram e trouxeram parentes. Dentre os 14 milhões de trabalhadores recrutados na Alemanha capitalista, 11 milhões retornaram aos seus países após 1973. Somente esses três grupos permaneceram.

Mesmo assim, a imigração e o asilo na RFA não perderam sua dinâmica. Ao final da década de 1980, as solicitações de asilo na RFA aumentaram e atingiram o seu pico com a queda do muro de Berlim, com o número de 438 mil solicitações, sendo a maior parte dela provenientes de refugiados da guerra civil da Iugoslávia, Romênia e Bulgária. Mesmo assim, apenas alguns refugiados da Iugoslávia permaneceram na Alemanha devido a uma política rígida de repatriação e deportação.

O que se percebe na história da política de imigração e asilo na Alemanha é que a migração, seja ela voluntária ou seja ela por motivo de perseguição política só foi permitida na Alemanha pois haviam interesses laborais no seu acolhimento.

O número de solicitações de asilo durante a metade do século XX também variou bastante. Na década de 1950 a procura foi bem baixa, oposto da década de 1980, período próximo ao final da Guerra Fria e queda do Muro de Berlim conforme a tabela e o gráfico seguinte:

Solicitações de Asilo na Alemanha desde 1953							
1953	1.906	1969	11.664	1985	73.832	2001	118.306
1954	2.174	1970	8.645	1986	99.640	2002	91.471
1955	1.926	1971	5.388	1987	57.379	2003	67.848
1956	16.284	1972	5.289	1988	103.076	2004	50.152
1957	3.112	1973	5.595	1989	121.315	2005	42.908
1958	2.785	1974	9.424	1990	193.063	2006	30.100
1959	2.267	1975	9.627	1991	256.112	2007	30.303
1960	2.980	1976	11.123	1992	438.191	2008	28.018
1961	2.722	1977	16.410	1993	322.599	2009	33.033
1962	2.550	1978	33.136	1994	127.210	2010	48.589
1963	3.238	1979	51.493	1995	166.951	2011	53.347
1964	4.542	1980	107.818	1996	149.193	2012	77.651
1965	4.337	1981	49.391	1997	151.700	2013	127.023
1966	4.370	1982	37.423	1998	143.429	2014	202.834
1967	2.992	1983	19.737	1999	138.319	2015	476.649
1968	5.608	1984	35.278	2000	117.648	2016	745.545
						2017	222.683

Tabela 1: Solicitações de Asilo Alemanha desde 1953. Fonte: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – 2017. Elaboração da autora.



Gráfico 1: Solicitações de asilo na Alemanha desde 1953. Fonte: BAMF – 2016. Elaboração da autora.

Pode-se também dizer que a grande parte dos asilos demonstrados se direcionaram para a Alemanha Capitalista e que a instituição da política de asilo na sua constituição vigora até os dias atuais, o que denota que a política exercida nessa época influencia até hoje a Alemanha.

2.1 Procedimentos de asilo e obrigações do asilado

A Alemanha, seguindo as diretivas de procedimentos de asilo, desenvolveu ela própria suas próprias etapas de chegada do solicitante de asilo, que inclui o que ele deve fazer, onde deve se informar e disponibilizar suas informações pessoais. Esse “passo-a-passo” é extremamente importante na Alemanha, tanto para que o país tenha um maior controle e rigor sobre aqueles que chegam ao país, quanto para que os solicitantes de asilo tenham a sua situação regularizada enquanto esperam a aprovação da sua solicitação de proteção.

A primeira etapa é que na chegada ao país, o interessado a solicitar proteção na Alemanha procure o departamento de Polícia. Lá, o imigrante deve explicar que quer dar

entrada em uma solicitação de asilo e após manifestar o seu interesse, será encaminhado para um alojamento. Caso o imigrante não procure a polícia, ele é dado oficialmente como um imigrante ilegal e aumentam suas chances de ser expulso.

A segunda etapa é a acolhida na primeira habitação. Lá o solicitante receberá um documento atestando a inscrição para a solicitação de asilo. É nessa etapa que o imigrante deverá fornecer suas informações pessoais e de identidade. Sem esse fornecimento de informações, a solicitação de asilo será cancelada.

A distribuição do solicitante dentre os Estados da Alemanha acontece na terceira etapa. Obviamente essa distribuição segue o mecanismo Königstein, que consiste resumidamente no mecanismo de distribuição dos solicitantes de asilo na Alemanha sob os critérios de que quanto mais rica for e maior população absoluta uma região alemã tiver, mais solicitantes de asilo ela receberá. Por isso o solicitante não escolhe em si o estado para qual irá se mudar. Seu destino poderá ser qualquer um dos 16 estados federativos alemães e é recomendado que o solicitante não recuse o estado indicado.

O Escritório Federal de Imigração e Refugiados – *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge* – BAMF, é de onde sairá a decisão relativa à solicitação. Obviamente em condições excepcionais, que também atendem as diretivas da União Europeia como o exemplo do reagrupamento familiar, dá-se prioridade para que o solicitante fique com sua família.

A quarta etapa é concernente a importância do centro de acolhida. Será lá que o solicitante receberá alimentação, assistência e cuidados médicos. O governo Federal deixa bem claro que as condições de subsistência só serão encontradas no centro que o solicitante estiver.

A quinta etapa diz respeito à submissão da solicitação de asilo no Escritório Federal de Imigração e Refugiados. Lá o solicitante será fotografado, as digitais serão recolhidas e o imigrante receberá a permissão de estadia. Esse documento identificará o imigrante como solicitante de asilo para as autoridades públicas e justifica a legalidade da permanência do imigrante na Alemanha.

Na sexta etapa haverá a definição de qual país da União Europeia será responsável pela solicitação de asilo. O escritório Federal irá verificar se será mesmo a Alemanha ou um outro país com base no regulamento de Dublin. Isso serve principalmente para que

não haja duplas solicitações, uma em um país diferente. Além disso o Escritório Federal verifica quando e onde o imigrante chegou na União Europeia.

Caso a Alemanha fique responsável da solicitação e no exame da solicitação de asilo, chega-se à última etapa. Nessa parte, os funcionários do Escritório Federal farão uma entrevista com o solicitante, o interrogando sobre os motivos que o levaram a solicitar o asilo, origem, o que aconteceu com o imigrante. Nessa etapa, o solicitante terá direito a um tradutor e, se possível, a um advogado.

A decisão que, em geral, leva até seis meses, será direcionada ao solicitante por escrito. Caso seja positiva, o asilado terá direito a uma permanência que será reavaliada após três anos, sendo renovada ou não. Caso a solicitação seja recusada, o solicitante deverá deixar a Alemanha nas datas indicadas pelo Escritório de Migração, e caso não sejam respeitadas, o imigrante será expulso.

Após seguir todas essas etapas e ter sua solicitação aceita, o asilado seguirá os parâmetros dispostos na Lei de Integração. Tal lei é baseada na Lei de Imigração Alemã (2005) e no Plano de Integração criado em 2007.

A nova Lei de Integração Alemã – 2016 – na seção 44ª passa a obrigar os refugiados a participarem do curso de alemão antes de receberem sua decisão de asilo. Além disso, a lei também diminuiu barreiras para facilitar aos refugiados a entrada no mercado de trabalho, abolindo a justificativa de preferência por alemães ou por cidadãos europeus.

Inclusive, a Alemanha justifica a entrada no mercado de trabalho dos asilados como um motivo extremamente importante para o que é considerado como Integração. O Ministério Federal para Trabalho e Bem-Estar – *Bundesministerium für Arbeit und Soziales* – ao explicar a nova Lei de Integração, aponta que “a integração no mercado de trabalho é um dos pilares da integração social. Isso se aplica aos refugiados, bem como a outras pessoas que vêm até nós”.

É a partir da nova Lei de Integração que o solicitante de asilo pode, antes mesmo da conclusão do seu processo, trabalhar. Esse programa de inserção do solicitante ao mercado de trabalho se chama *Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen - FIM*, que significa Medidas de Integração de Refugiado. Será visto no Capítulo 3, que esses trabalhos incluem sobretudo aqueles realizados no próprio alojamento, ou seja, trabalhos em que o

esforço físico é maior e a remuneração paga pelo governo, baixa, sob a justificativa que os solicitantes estão ganhando experiência com o trabalho à medida que aprendem alemão.

Esses empregos criados dentro e ao redor das instalações de recepção não possuem em si o status de ser uma relação de emprego e, também não obedecem a um contrato. Normalmente são empregos relacionados à limpeza e à cozinha e são sub-remunerados pois o governo alemão alega que todos os cuidados e assistência que o solicitante precisa já seriam custeados pelo governo.

Caso o asilado receba formação profissional durante os seus três anos de permissão de moradia, seu direito de residência é estendido de três para cinco anos caso esteja trabalhando. Caso o asilado não encontre trabalho quando o prazo de três anos chegar, é dado um prazo de seis meses de tolerância para a busca do emprego pois o objetivo assumido pela Alemanha é reter aqueles que tiveram formação no país. Por isso faz muito sentido que a Alemanha invista não só em instituições que ensinem alemão, como também nas organizações que fazem o assessoramento trabalhista desse imigrante, mediando a sua contratação, algo que será presenciado em Hamburgo.

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. Para a Alemanha, parafraseando Merkel, “A melhor Integração é o Trabalho”.

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, 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 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.

Um dos objetivos da lei de Integração é aumentar a quantidade de vagas para os cursos de integração/alemão e formação profissional, além de que o início desses cursos sejam o mais rápido possível. Um outro fator importante da Lei de Integração é a promoção do *Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen* - FIM, já mencionado anteriormente, que busca inserir os requerentes no mercado de trabalho, mas em trabalhos do próprio alojamento ou, quando fora dele, no “cultivo de espaços verdes” por exemplo, recebendo 80 centavos de euro por hora e trabalhando até 30 horas semanas. Supondo que o mês tenha 4 semanas e o refugiado tenha trabalhado o limite de 30 horas, ele receberá apenas 96 euros. O que é dito é que “ofertas de baixa remuneração podem ajudar a introduzi-los no mercado de trabalho” podendo o requerente de asilo começar nesses trabalhos após três meses na Alemanha, mesmo sem ter a resposta da sua solicitação.

Um outro ponto importante da Lei de Integração é a obrigatoriedade que o curso de Integração tem para o refugiado/asilado. Esse curso é subsidiado pelo governo alemão e trata-se de um curso de idioma junto com um curso de “orientação”. Normalmente esse curso tem a duração de 660 aulas – cada aula possui 45 minutos, mas dependendo do foco do imigrante, esse curso pode ter até 960 aulas tendo como principal público-alvo mulheres, pais e pessoas em alfabetização. Uma outra particularidade desse curso é que ele também pode durar 430 aulas, nesse caso para as pessoas que “aprendem rápido”.

Cerca de 600 aulas – das 660, são destinadas para a aquisição do idioma por meio dos temas habitação, compras, saúde, trabalho e carreira, educação de crianças, mídia e interação social, assim como escrever e-mails, cartas, enviar currículos e falar ao telefone. Já na parte do curso de “orientação” o imigrante irá aprender sobre o sistema de leis da Alemanha, sua história e cultura, direitos e obrigações na Alemanha, a região que o imigrante vive, valores importantes para a sociedade alemã como liberdade de crença, tolerância e direitos iguais assim como também se discute a cultura do país de onde o imigrante vem.

O Escritório Federal de Migração e Refugiado – BAMF – não disponibiliza o material didático integral das aulas de orientação, mas divulga as coleções dos livros adotados, tanto para o ensino de idioma quanto para as aulas de orientação e de alfabetização.

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 A crise no federalismo alemão

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 – ainda que grande parte desse dinheiro tenha sido gasto com combate ao terrorismo. 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. O que se sabe é que segundo a Lei de Benefícios dos Requerentes de Asilo – AsylbLG, cada refugiado recebe em média 135 euros por mês, além dos custos com educação, moradia e alimentação.

Custos federais relacionados ao refúgio	2016 (em bilhões de euros)	Planejamento para 2017 (em bilhões de euros)
Combate ao terrorismo	7,1	7,2
Admissão, inscrição e alojamento	1,4	1,3
Serviços de Integração	2,1	3,2
Programas de bem-estar social após procedimentos de asilo	1,7	2,7
Reembolso aos Estados/Comunas	9,3	6,9
Total (em bilhões de euros)	21,7	21,3

Tabela 1: Custos federais relacionados ao refúgio em bilhões de euros em 2016 e 2017. Fonte: Monatsbericht des BMF Januar 2017. Tradução da autora.

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*”. 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, p. 5), 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.

Segundo Katz *et al* (2016, p. 2), 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 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).

Há ainda uma outra questão acerca do reembolso: cada Estado define seu próprio mecanismo. Pode acontecer um reembolso completo como nos estados da Bavaria e Mecklenburg-Vorpommern, reembolso anual, trimestral ou mensal por refugiado e por nova acomodação criada como é o caso de Bradenburg. Junto a essa falta de organização no reembolso, junta-se outra crítica: As grandes cidades recebem o mesmo reembolso que as pequenas cidades, ou seja, é ignorado o custo de vida. Por isso ignora-se também a especificidade das cidades que possuem um parque habitacional mais caro e mais escasso. Nesse caso, tais municipalidades passam então a ser mais dependentes do Estado (KATZ *et al*, 2016, p. 17).

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.

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.

A ilustração seguinte apresenta a cota de distribuição de solicitantes de asilo por estado. É preciso ter em mente que essa cota é uma tentativa de distribuir os solicitantes apenas durante a fase inicial de acomodação. Após a decisão da solicitação, se for positiva, o asilado pode mudar de região, o que causa um certo conflito entre a tentativa de organizar o movimento de pessoas no país e as motivações e desejos individuais dos asilados. Apesar disso, inicialmente a distribuição de solicitantes de asilo parece se concentrar nas regiões sul e oeste do país, tal como aponta a ilustração abaixo:

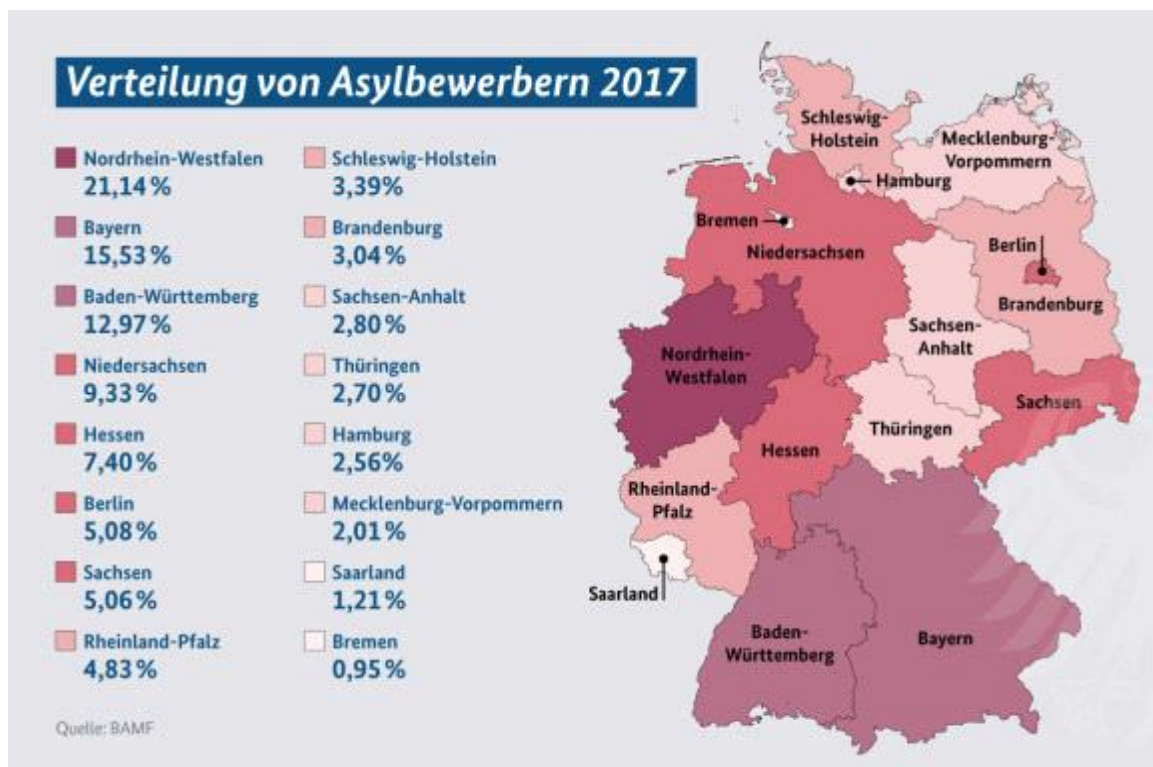


Figura 1. Distribuição de solicitantes de asilo em 2017 segundo o mecanismo Königstein.
Fonte: BAMF, 2017.

Ressalta-se aqui que tanto Berlim quando Hamburgo são consideradas cidades-estados, ou seja, se somadas essas duas cidades representam, de acordo com os dados acima representados, cerca de 7,64% de todo o fluxo de recebimento de refugiados no país. Mais uma vez destaca-se o caráter urbano dessa migração, pois são as municipalidades que possuem a responsabilidade de alojar, oferecer formação profissional e integrar pessoas de diferentes culturas. São também nessas cidades que são vistas as tensões cotidianas que a imigração também carrega. Em muitos aspectos, a

recepção de refugiados levanta movimentos da extrema direita que se manifestam nesses espaços.

Após receber os solicitantes de asilo, cada estado tem seu próprio sistema de distribuição interna. Por exemplo, um estado pode decidir distribuir solicitantes para todas as suas cidades, enquanto há estados que distribuem apenas para os municípios que desejam. Em Renânia do Norte – Westphália, leva-se em consideração a distribuição anterior de imigrantes e descendentes vivendo em cada municipalidade, em vez de evitar altas concentrações de refugiados e imigrantes (KATZ et al, 2016, p. 11).

Estados e cidades-estados populosos recebem mais refugiados. Como já foi apresentado, a crise no federalismo alemão tem muita relação com o Mecanismo *Königstein* pois tal sistema de cotas apresenta algumas distorções como não levar em consideração a densidade populacional, o parque habitacional disponível de cada estado, e a taxa de migração anterior.

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 Berlin 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 (KATZ et al, 2016, p. 12-13).

Para que as cidades tenham essa sobrecarga de responsabilidade, o federalismo alemão delega responsabilidades nas diferentes escalas nacionais. Conforme o quadro a seguir, 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.

Escala	Responsabilidade
Nacional	Registro Inicial
	Recepção e processamento das solicitações de asilo
	Turmas de integração
	Integração no mercado de trabalho
	Seguro-Desemprego
Estadual	Registro

	Criação e manutenção dos centros de recepção inicial e centros de emergência (saúde)
	Despesas de assuntos escolares
	Cuidados da saúde dos refugiados nos centros de recepção inicial
	Transporte de refugiados
	Segurança
	Cuidados iniciais e posteriores aos menores desacompanhados
Municipalidades	Registro
	Criação de centros de recepção
	Manutenção dos centros de recepção
	Cuidados de saúde
	Medidas de integração local
	Coordenação dos esforços voluntários
	Transporte de refugiados
	Segurança

Quadro 1: Distribuição das responsabilidades nas escalas de cooperação nacionais.

Fonte: Katz et al – 2016.

Segundo o quadro acima, municipalidades precisam criar habitações, tanto a curto-prazo como a longo-prazo, ao mesmo tempo que é necessário evitar a criação de áreas que possam se tornar enclaves na integração desses imigrantes. Além disso, se a cidade-estado possui mais refugiados, ela também tem maiores gastos, como o já mencionado 135 euros por adulto, além das outras despesas, durante no mínimo 15 meses.

Se são as cidades que [cor]respondem ao mecanismo *Königstein*, é, portanto, muito claro que o desafio de acolhimento tem uma forte dimensão urbana. Grandes cidades costumam servir como *hubs* da recepção inicial e como *hubs* da economia, do trabalho, da educação, e até cidades que se destacam pelo forte viés migratório. Além disso, grandes cidades da Alemanha, já lidam com diferentes religiões no seu dia-a-dia, ou seja, a diversidade cultural é mais facilmente aceita devido à característica cosmopolita ali presente.

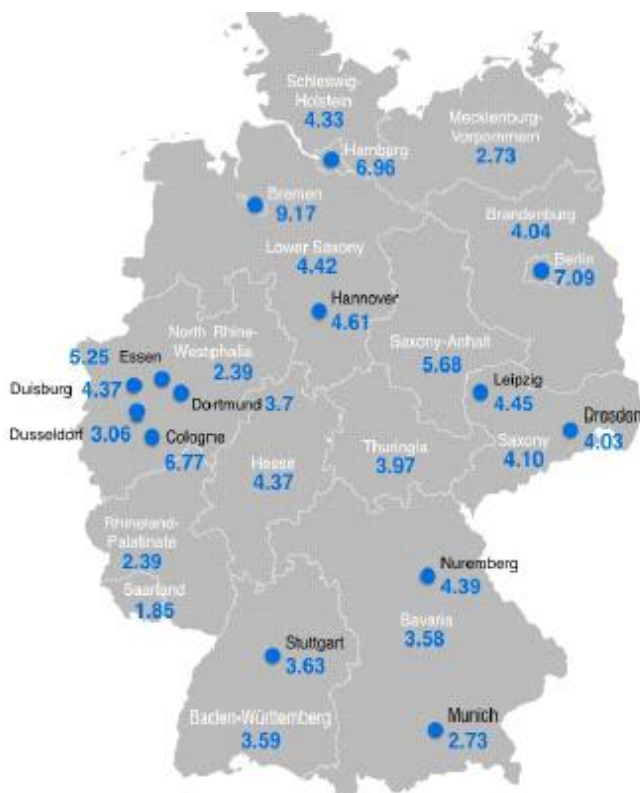


Figura 2: Beneficiários da política de asilo a cada mil habitantes. Fonte: Katz et al, 2016.

Segundo Katz et al (2016, p. 15) em 2015 as três cidades-estados alemãs que possuíam a maior quantidade de asilados por mil habitantes eram Bremen, Berlim e Hamburgo. Esse fato é uma face da distorção que se deve ao mecanismo *Königstein*. Os estados mais densamente povoados recebem proporcionalmente mais refugiados do que os estados que possuem a população melhor distribuída. Além disso, as cidades-estados não possuem a capacidade de alocar os refugiados em pequenos municípios, cidades e áreas rurais.

Isso significa que a alta densidade de população pode dificultar a construção de habitações para os asilados, atrasando o projeto como um todo e aumentando o seu custo. Já as regiões com menor densidade populacional teriam um custo mais baixo, possibilitando que os projetos habitacionais serem entregues mais rapidamente. Apesar disso, muitos refugiados se sentem mais isolados e por isso, preferem as áreas mais povoadas, inclusive por oferecerem maior dinamicidade econômica e laboral.

Todo esse controle na distribuição de requerentes de asilo acontece pois a própria Alemanha já teve experiências que demonstraram que os imigrantes que chegaram ao país na década de 1980 tiveram sua integração prejudicada pois o país ignorou os desafios que a imigração traz consigo e por isso hoje esses grupos são considerados marginalizados, notadamente aqueles de nacionalidade turca, espanhola e italiana e grega (KATZ et al, 2016).

Nota-se que, não querendo repetir as falhas de integração anteriores, a Alemanha teve como estratégia atribuir a integração às cidades, que por sua vez se depararam com uma questão de alta complexidade. Não por acaso, Hamburgo teve que desenvolver seu próprio conceito e estratégia de integração, o que será visto no próximo capítulo.

Ademais, segundo Katz *et al* (2016), Hamburgo e Berlim se mostraram com grande capacidade de inovar face à crise, o que significa expandir o papel da sociedade civil, incentivando o engajamento e participação da população e a construção rápida de habitações que embora não sejam as tradicionais, atendiam a necessidade urgente do fluxo de requerentes de proteção.

Por isso, o papel de trabalhadores voluntários foi fundamental na fase de adaptação de muitos municípios. Hamburgo, por exemplo, acabou criando um site chamado “*Refugees Welcome Map*” que organizou uma espécie de mapa em que espacializa todas as instituições que se encarregam de refugiados na cidade. Além disso, é apresentado o endereço exato, e-mail, telefone, área de atuação e website.

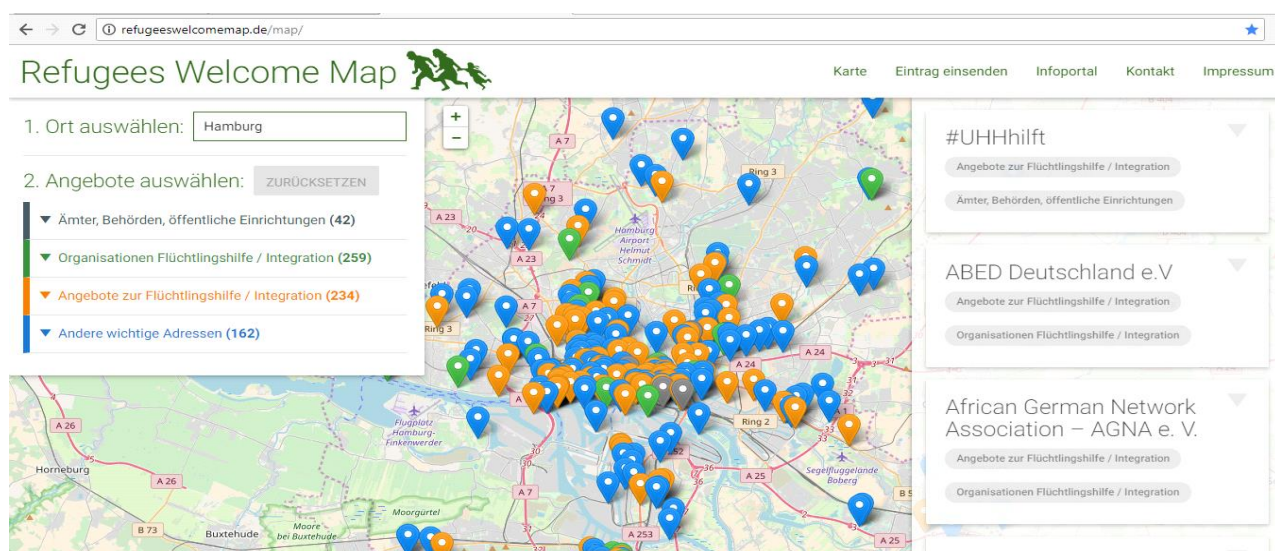


Figura 3: Refugees Welcome Map. Acesso em 20/05/2018.

O site *Refugees Welcome Map*, existente desde 2016 foi uma iniciativa voluntária² - desde a elaboração de TI até o financiamento do site, para a elaboração de um portal que unificou, organizou e mapeou todas as instituições que lidam com a questão do refúgio em Hamburgo e municípios vizinhos. Isso demonstra grande capacidade de organização da cidade.

Um outro exemplo de engajamento local é o portal *Freiwillig*, no qual qualquer pessoa pode se candidatar para trabalho voluntário em Hamburgo. É possível selecionar com quem você quer trabalhar – refugiados, idosos, crianças, animais, igreja –, a área – escola, cultura, arte, esporte, tarefas burocráticas –, e o bairro em que deseja atuar.

The screenshot shows the website 'freiwillig.ehrenamtlich.engagiert' for 'lagfa Hamburg'. The header includes multilingual greetings: 'Herzlich willkommen!', 'Welcome!', '¡Bienvenido!', 'Bienvenue!', and 'Hoş geldiniz!'. The main navigation bar contains 'ANGEBOT FINDEN', 'AKTUELLES', 'KONTAKT', 'LINKS', and 'LEICHTE SPRACHE'. The 'ANGEBOT FINDEN' section is active, displaying a 'Herzlich willkommen!' message and a photo of children in orange vests. Below the main content, there are sections for 'Auf die Schnelle' (Quick offers) and 'Aktuelles' (News).

Figura 4: Site de candidatura para trabalho voluntário em Hamburgo. Fonte: <https://www.freiwillig.hamburg/angebot-finden.html>. Acesso em 20/05/2018.

² Refugees Welcome Map – Visão geral do projeto. Disponível em: <https://www.betterplace.org/de/projects/26074-refugees-welcome-map>. Acesso em 15/08/2018.

Suche nach Stichworten und Umkreis

Zielgruppen: Flüchtlinge
 Handlungsfelder: Schule und Lernen
 Stadtteile: 1. Bezirk Altona
 Begriffe "UND"-Verknüpfen
 Suchbegriff:
 PLZ: bitte wählen
 Umkreis: bitte wählen km

Angebote finden

Es wurden 15 Treffer gefunden

Seite 1 von 2 Seiten, zeige 1-10 von 15 Treffern

▶ **Gruppenleiter/in für Gesprächskreise in Deutsch** ★★
 Für die Gesprächskreise "Dialog in Deutsch" suchen die Hamburger Bücherhallen an verschiedenen Standorten Gruppenleiter/innen. Diese Gesprächskreise finden einmal wöchentlich statt und richten sich an Erwachsene, die im Gespräch erste ...

▶ **Freiwilliges Engagement in der Wohnunterkunft Sibeliusstraße** ★★
 Die Wohnunterkunft Sibeliusstraße liegt wenige Gehminuten von der S-Bahn Bahrenfeld entfernt. Hier wohnen in abgeschlossenen Wohnungen bis zu 232 Menschen. Es handelt sich um Familien aus verschiedenen Herkunftsländern (vorwiegend ...

▶ **Nachbarschaftshelfer und -helferinnen** ★★

Möchten Sie Ihre Fähigkeiten und etwas Freizeit für andere einsetzen? Wir suchen Mitarbeiter und

Aufgabe – Ausschreibungsfrist endet am 31. Mai
 Holger-Cassens-Preis 2018 Bildung als gemeinsame Aufgabe
 alle News

Hamburg | Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration
 Gefördert durch die Behörde für Arbeit, Soziales, Familie und Integration der Freien und Hansestadt Hamburg

Figura 5: Exemplo de candidatura para trabalho voluntário em Hamburgo e ofertas de voluntariado. Fonte: <https://www.freiwillig.hamburg/angebot-finden.html>. Acesso em 20/05/2018.

No exemplo de candidatura acima, o primeiro anúncio se direciona para o projeto “*Dialog in Deutsch*”, em que se procura um voluntário que possa trabalhar como professor de alemão em um curso de conversação livre, com foco em refugiados. A segunda oferta diz respeito a aulas de reforço para crianças de uma família afegã, incluindo o aprendizado do próprio idioma. Inclusive, observou-se que a grande parte das ofertas são destinadas para auxílio em deveres escolares.

Ainda é possível encontrar um segundo portal de trabalho voluntário em Hamburgo chamado *Help Here* e que atua de forma muito semelhante ao *Freiwillig*. Ademais, também se destaca a organização *Hanseatic Help* – criada em 2015 em Hamburgo, por sua função de recolher e distribuir roupas, calçados, roupas de cama e produtos de higiene pessoal. Atualmente essa organização participa não só do cenário alemão, como também em outros países como Ucrânia, Síria, Haiti, Afeganistão e Grécia.

Nessa lógica, os serviços necessários aos refugiados como abrigo, alimentação, educação, assistência médica e aconselhamento jurídico desafiam as normas tradicionais em que as burocracias do Estado se organizam e adentram a esfera do trabalho voluntário. Por isso, a ideia de cooperação da escala nacional com as escalas estaduais e municipais aconteceu de forma muito ineficiente pois o sucesso da migração e chegada de refugiados se conteve sobretudo nas decisões tomadas nas esferas municipais e no engajamento da

sociedade. Essa organização de caráter mais local teve grande responsabilidade não só no primeiro momento, que foi o momento mais crítico como foi em 2015, mas se consolidou, desde então, de forma que o engajamento social parece ainda funcionar. O êxito na recepção dos imigrantes é devido, em grande parte, a iniciativas feitas por pessoas comuns e não pelo estado nacional, o que corrobora a ideia que o projeto de integração não vem apenas de instâncias e políticas burocráticas e sim de um objetivo comum que mobiliza grande parte da sociedade.

2.3 Metodologia

O Capítulo 2 tem o objetivo de compreender o funcionamento da política nacional de asilo na Alemanha e apresentar a importância da cidade-estado de Hamburgo na recepção de solicitantes de asilo do país. Para isso foi necessário: (1) Resgatar a história da política de asilo do país no século XX e os procedimentos de asilo e obrigações do asilado na Alemanha a partir de 2016 destacando a nova Lei de Integração, que cristaliza o asilado como uma força de trabalho provisória, tal como aponta Sayad (1999); (2) Compreender a crise no federalismo alemão evidenciando o mecanismo de distribuição desses refugiados no território nacional, mas já evidenciando a cidade-estado de Hamburgo.

A nova Lei de Integração é uma das principais fontes primárias que auxiliam no entendimento de uma política de refúgio alemã e no que ela se diferencia de outros países. É nessa lei que o trabalho, a formação profissional e o ensino de alemão são tratados não como direitos, mas como deveres daqueles que querem permanecer no país. Fica evidente que a condição para permanecer no país após três anos não será mais de natureza humanitária, e sim, trabalhista e socioeconômica.

No contexto da Guerra Fria, percebe-se que o lado capitalista tinha uma política de asilo mais organizada que o lado oriental. Na prática isso significou que o asilo foi colocado na Constituição Alemã por meio do Artigo 16 – o mesmo artigo do Direito de Asilo até hoje. Ademais, esse capítulo reforça a concepção que se, ao analisarmos a história da política de migração e asilo na Alemanha percebemos os interesses laborais

da migração. Esta, seja ela voluntária, ou por motivo de perseguição política, só foi permitida na Alemanha pois haviam interesses laborais no seu acolhimento, sobretudo interesses do bloco capitalista.

Atualmente, pode-se observar que as políticas de integração dos refugiados na Alemanha se iniciam a partir da solicitação de proteção ao país. A compreensão desse passo-a-passo permeia o controle de todos aqueles que chegam por meio da manifestação do interesse ao asilo na Polícia, o envio para alojamentos, fornecimento de dados pessoais.

A compreensão da organização nas etapas de solicitação de asilo são cruciais para entender a primeira distinção que se faz entre refugiados legais e ilegais no país. A legalidade provém do cumprimento dessas etapas, e uma vez cumpridas, o refugiado poderá participar das medidas de integração. Ressalta-se mais uma vez a condição provisória da migração, apontada por Sayad (1999) pois o direito a permanência do asilado é reavaliado após três anos, sendo revalidado ou não.

A partir desse momento, o asilado é subordinado à Lei de Integração Alemã de 2016, onde é possível observar a desregulamentação das leis já discutida por Orrenius (2006) com o objetivo de facilitar a entrada de refugiados no mercado de trabalho. É a partir da nova Lei de Integração que o solicitante de asilo pode, antes mesmo da conclusão do seu processo, trabalhar. Cristaliza-se o asilado/refugiado como uma força de trabalho.

Metodologicamente buscou-se evidenciar a natureza desses empregos. Verificou-se que os primeiros trabalhos dos asilados não obedecem a um contrato e são relacionados ao dia-a-dia mais imediato do refugiado: trabalhar na manutenção do seu próprio alojamento. Nesse sentido, o trabalho e a integração estão entrelaçados. Receber formação profissional estende sua condição de moradia de três para cinco anos. Não ter trabalho significa ter apenas seis meses para encontrar um caso o asilado queira continuar no país.

Como foi apontado, a política de integração é uma face importante da política nacional de refúgio, mas não atua sozinha. Para isso é necessário entender sob quais critérios esses refugiados/asilados se distribuem no território nacional, onde se concentram e quais responsabilidades eles trazem aos municípios e regiões. Por isso, foi a partir da leitura do artigo de Katz et al, cujo título era “Cities and Refugees – The German Experience - 2016”, que Hamburgo passou a interessar essa pesquisa. Esse artigo

destaca que por ser uma cidade-estado, e por isso ter mais autonomia em termos legislativos, Hamburgo era uma das cidades que mais se concentravam refugiados na Alemanha. Ainda assim, a organização hamburguesa na política de integração de quem procurava ali proteção, parecia ser uma das experiências mais exitosas do país.

Foi necessário então entender por qual motivo Hamburgo recebia mais asilados/refugiados que outras regiões. É assim que emerge o *Königstein Schlüssel*, o mecanismo de distribuição de solicitantes de asilo na Alemanha. Inicialmente essa referência significaria uma organização na distribuição, mas os critérios utilizados são criticados por só considerarem o PIB da cidade e a população total, logo, quanto maior a população e o PIB, mais solicitantes de asilo/asilados/refugiados, a localidade receberá. Nesse sentido, Hamburgo, por ser uma cidade-estado e ser a 2ª maior cidade alemã em população e uma das mais ricas do país, acabaria abrigando mais solicitantes de asilo que as demais regiões.

Ademais, esse capítulo buscou demonstrar algumas estratégias que incentivam o engajamento da população nas políticas de integração cidadinas. Essas experiências de organização e divulgação das instituições também serviram como fonte para a pesquisa pois trata-se de uma forma de compreender a abrangência do envolvimento da sociedade na questão migratória e uma forma de selecionar os locais de visita para o campo em Hamburgo, sobretudo por meio do site *Refugees Welcome Map* com sua espacialização e listagem das instituições migratórias que atuam em Hamburgo.

CAPÍTULO 3: POLÍTICA DE ASILO 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. Somente nos EUA são mais de 300 cidades-santuário, como Nova York e Los Angeles, ainda que com a política anti-imigração apoiada pelo presidente Trump – 2017, coloque dúvidas sobre a real capacidade de santuário dessas cidades.

Segundo Heuser (2017a) o termo *Stadt der Zuflucht* – Cidade de Refúgio, remonta uma longa história, remetendo às cidades livres da Idade Média e às cidades de asilo da Bíblia até as cidades antigas da Grécia, em que havia a proteção de perseguidos. Para Heuser (2017a, p. 3) “as diásporas, com suas ligações com os países de origem, compõem a cidade pós-colonial, transnacional e glocal e fazem parte da sociedade civil que tem contato mais próximo com os governos locais do que com os nacionais”. A cidade é hoje, portanto, a escala em que os refugiados e solicitantes de asilo possuem mais contato, sendo a escala local entendida como escala que pode oferecer maior proteção. Segundo Bagelman (2006) e Bauder (2017), a história do conceito pode ser associada com várias religiões como o budismo, cristianismo, islamismo, judaísmo e o hinduísmo. A própria Bíblia no Antigo Testamento, nos livros de Josué e Números mencionariam as “cidades de refúgio”:

Disse mais o SENHOR a Josué: Fala aos filhos de Israel: Apartai para vós outros as cidades de refúgio de que vos falei por intermédio de Moisés; para que fuja para ali o homicida que, por engano, matar alguma pessoa sem o querer; para que vos sirvam de refúgio contra o vingador do sangue. E, fugindo para alguma dessas cidades, pôr-se-á à porta dela e exporá o seu caso perante os ouvidos dos anciãos da tal cidade; então, o tomarão consigo na cidade e lhe darão lugar, para que habite com eles. Se o vingador do sangue o perseguir, não lhe entregarão nas mãos o homicida, porquanto feriu a seu próximo sem

querer e não o aborrecia dantes. Habitará, pois, na mesma cidade até que compareça em juízo perante a congregação, até que morra o sumo sacerdote que for naqueles dias; então, tornará o homicida e voltará à sua cidade e à sua casa, à cidade de onde fugiu – (Antigo Testamento: Josué, capítulo 20, versículos 1-6).

Disse mais o Senhor a Moisés: Fala aos filhos de Israel, e dize-lhes: Quando passardes o Jordão para a terra de Canaã, escolhereis para vós cidades que vos sirvam de cidades de refúgio, para que se refugie ali o homicida que tiver matado alguém involuntariamente. E estas cidades vos serão por refúgio do vingador, para que não morra o homicida antes de ser apresentado perante a congregação para julgamento. Serão seis as cidades que haveis de dar por cidades de refúgio para vós. Dareis três cidades aquém do Jordão, e três na terra de Canaã; cidades de refúgio serão. Estas seis cidades serão por refúgio aos filhos de Israel, ao estrangeiro, e ao peregrino no meio deles, para que se refugie ali todo aquele que tiver matado alguém involuntariamente – (Antigo Testamento: Números, Capítulo 35, versículos 9-15)

Há também relatos da prática do santuário na Grécia Antiga, Roma, Bizâncio, Europa Medieval, concedendo proteção aos assassinos, ladrões e outros criminosos (BAGELMAN, 2006). Por mais curioso que possa parecer, esta prática urbana medieval ressoa atualmente com o objetivo da Cidade Santuário – CS de providenciar refúgio aos que são considerados não-cidadãos. As igrejas, mais uma vez possuem um importante papel santuário:

Com a crescente ilegalização de migrantes e refugiados através de políticas de imigração nacional de exclusão nos países ocidentais na segunda metade do século XX, igrejas na Dinamarca, França, Finlândia, Alemanha, Noruega, Suécia, Estados Unidos e outros países começaram a oferecer santuário aos solicitantes de proteção que tiveram sua solicitação negada, os requerentes de asilo e os migrantes ilegalizados (BAUDER, 2017, p. 2-3).

Entretanto, segundo Bagelman (2006, p. 13), a importância do santuário como espaço e conjunto de discursos gradualmente diminuiu, retomando sua força apenas na década de [19]80:

Na literatura dominante do santuário, suas práticas quase evaporaram em 1700 na Europa apenas para ressurgir nos EUA na década de 1980. No entanto, há pouca reflexão sobre o que poderia ter ocorrido entre esse tempo, ou em esferas menos óbvias”. (BAGELMAN, 2006, p. 13)

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. A citação abaixo demonstra que o santuário está presente em vários contextos históricos, não somente nos EUA, Canadá ou Reino Unido.

Foi a década de 1970 que catalisou o retorno do santuário à Grã-Bretanha, e durante os anos 80, [19]90 e 2000, também apareceu na Alemanha, França, Bélgica, Holanda, Noruega, Suíça, Austrália e Canadá, entre outras nações. O santuário nos EUA experimentou um avivamento a partir de 1982. Esse ressurgimento ocorreu em meio à guerra apoiada pelos Estados Unidos e à "opressão na América Central e ao aumento resultante do número de migrantes que fugiram desesperadamente dessa região entrando ilegalmente nos EUA" (BAGELMAN, 2006, p. 14).

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. Além disso, sua análise é profícua devido a quantidade de organizações que cuidam da questão imigratória, sendo atualmente mais de 300 instituições. A pertinência da discussão do conceito no contexto germânico é profícua pois ao...:

Descrever vários aspectos do santuário urbano e como eles são aplicados em todo o contexto nacional pode inspirar abordagens políticas e práticas inovadoras para a migração e a pertença, inclusive nos países em que o conceito santuário-cidade ainda não é amplamente aplicado (BAUDER, 2017, p. 2).

Por ser um conceito que remonta a Bíblia, não é de se estranhar que uma parte da prática santuário esteja relacionada a igrejas. Mundialmente diversas igrejas são encarregadas de atender refugiados, solicitantes de asilos e deslocados internos até hoje, e no caso alemão essa tradição é muito presente no sul do país por meio da igreja católica.

Entretanto, Bauder (2017) aponta que nos EUA, a prática santuário não se concentra na participação das igrejas e sim nos próprios migrantes não-refugiados – indivíduos e famílias, que já são de fato membros de comunidade urbana – e não daqueles que fogem de guerra ou do terror., enfim, trata-se de uma prática santuário em uma migração já consolidada.

Essa característica vai de encontro à atual política do governo Trump que restringe cada vez mais a entrada de novos migrantes, refugiados ou não, principalmente daqueles provenientes de países considerados “radicais”, com forte cultura islâmica. Por isso, contemporaneamente, a prática santuário direcionada ao refúgio não teria tanta “entrada” no contexto norte-americano já que a recepção desses indivíduos se encontra bastante comprometida.

Hoje, dezenas de cidades nos EUA passaram por uma legislação do santuário que visa proteger os migrantes ilegalizados que são residentes de fato dessas cidades. As políticas concretas incluem políticas de Não Pergunte, Não Diga (Don't ask, Don't tell - DADT), que tipicamente proíbem as forças policiais municipais e as agências de serviços da cidade de solicitar, registrar ou divulgar informações de status e negar a cooperação com a federação autoridades de imigração, a menos que exigido pela lei federal ou estadual. Alguns municípios, como São Francisco, emitiram cartões de identificação municipais para permitir que todos os residentes se identifiquem às autoridades locais, independentemente de possuírem documentos de status federais ou uma carteira de motorista emitida pelo estado. (BAUDER, 2017, p. 3)

Nota-se que a abordagem estadunidense vai mais para a não-denúncia do imigrante considerado ilegal, por meio da política Don't Ask, Don't Tell – DADT. Essa política também ocorre no Canadá, ou seja, há uma similaridade das práticas santuário entre esses países. Entretanto, há uma crítica acerca da abordagem santuário nesses países, conforme é apontado por Bauder (2017, p. 4):

Embora as políticas e práticas do santuário urbano nos EUA possam ajudar a resolver e prevenir o crime, eles não impedem as atividades federais de aplicação da lei de imigração contra imigrantes ilegalizados. Assim, eles não podem garantir a proteção das autoridades federais de imigração. Mesmo nas cidades do santuário, os imigrantes ilegais permanecem vulneráveis à detecção, detenção e deportação pelas autoridades federais de imigração dos EUA (BAUDER, 2017, p. 4).

O que Bauder faz é justamente criticar a eficácia do conceito de CS pois no caso estadunidense, o título de CS não impede a vulnerabilidade dos imigrantes que se encontram sem a documentação regular. Essa crítica aqui levantada é profícua pois é um argumento sempre discutido, inclusive para aqueles que atuam na construção da CS. Essa não é a única crítica à CS, tal como sugere Bauder (2017, p. 4):

Na realidade, as políticas e práticas do santuário urbano não eliminam a ilegalidade; eles apenas permitem que os migrantes ilegalizados atinjam melhor suas circunstâncias. Assim, as cidades do santuário não abordam a raiz do problema, mas tornam a vida menos difícil sob a condição de ilegalidade. De fato, o termo "cidade santuário" pode evocar uma falsa sensação de segurança entre as populações urbanas ilegalizadas. O *American Immigration Council* observa que o termo incorretamente sugere que a polícia local possa proteger migrantes ilegalizados das autoridades federais de imigração (BAUDER, 2017, p. 4).

Ao menos na estratégia estadunidense de proteção e não-denúncia ao imigrante sem a documentação adequada, a CS não conseguiria impedir o trabalho das autoridades federais de imigração. Uma outra crítica que se faz à CS levantada por Kim e Garcia (2008, p. 1) é que “opositores argumentam que as políticas do santuário incentivam a imigração ilegal e prejudicam os esforços de fiscalização federal”.

Já no caso do Reino Unido, a prática da CS é distinta e sua crítica também. Em 2007, Sheffield tornou-se a primeira CS do Reino Unido a receber o título oficial. Até 2016, 60 cidades desenvolviam iniciativas de santuário. Para se qualificar como uma CS no Reino Unido, é necessário o apoio de grupos e organizações locais, o envolvimento da comunidade local de refugiados, bem como apoio do conselho da cidade (HEUSER, 2017). Nesse sentido, Bauder (2017, p. 5) aponta que a principal diferença da abordagem da CS entre EUA e Reino Unido é:

Ao contrário dos EUA, as iniciativas do santuário urbano no Reino Unido não se concentram nas práticas policiais municipais ou na recusa a cooperar com as autoridades nacionais de imigração, por isso não buscam maneiras de proteger migrantes ilegalizados e refugiados das autoridades nacionais de imigração. Em vez disso, essas iniciativas enfatizam "conscientização", contando histórias verdadeiras de refugiados a quem nunca as ouve ". [...] A conquista principal das cidades do santuário no Reino Unido não se contém em proteger os migrantes ilegais da aplicação da lei nacional, mas sim intervir

no discurso de refugiados e transformar a imaginação geográfica da cidade. (BAUDER, 2017, p. 5)

Pode-se dizer então que a CS no Reino Unido possui o enfoque no coletivo de organizações que promoveriam valores de hospitalidade, enfatizando a “conscientização” daqueles que não se interessam pela questão em si, fazendo com que isso possibilite uma transformação no imaginário da cidade, a colocando como um local de boas-vindas e não de hostilidade.

Cidade do Santuário é um movimento de base que está ganhando atenção especial no Reino Unido por sua promessa de criar lugares que são mais acolhedores e hospitaleiros para refugiados e requerentes de asilo. Este movimento supostamente oferece uma nova visão, até mesmo uma "nova esperança". Para começar, a Cidade Santuário afirma exceder uma compreensão "convencional" do santuário como confinada a uma localização física (isto é, uma igreja). Em vez disso, opera como uma rede fluida de práticas destinadas a mudar as atitudes hostis em relação aos refugiados e requerentes de asilo (BAGELMAN, 2013, p. 2)

Nota-se que a política santuário relaciona-se diretamente com uma política de hospitalidade e extrapola a convenção da palavra “santuário” como algo relacionado apenas à igreja, ainda que muitas dessas práticas tenham se relacionado com a igreja ao longo dos anos, tentando mobilizar uma gama de atores responsáveis por práticas que desmistificam o refugiado, evitando assim atitudes hostis direcionadas a eles.

No entanto, a principal crítica que se coloca à abordagem da CS no Reino Unido se concentra nos efeitos dessas iniciativas, principalmente porque elas podem normalizar a situação precária de refugiados e solicitantes de asilo, em vez de fornecer soluções tangíveis e legais (BAUDER, 2017). A cidade santuário sustentaria um certo estado de adiamento e de espera por parte dos imigrantes, os colocando em uma situação de limbo perante a sociedade devido à demora para deferimento do seu status (BAGELMAN, 2013). Ainda assim, as iniciativas do santuário “interrompem as distinções criadas pelas categorias de status federais e procuram forjar uma identidade unificadora entre todos os moradores da cidade” (BAUDER, 2017, p. 6).

Se, por um lado, há a crítica que a CS não livra o imigrante do problema em si – sob o ponto de vista jurídico e da soberania nacional do território, a CS é capaz de:

[...] promover encontros cotidianos entre refugiados e cidadãos, e desafiar as visões convencionais dos refugiados como receptores passivos de assistência, incentivando os refugiados a se tornarem participantes ativos na comunidade urbana, em vez de esperar passivamente o resultado do processo de determinação de refugiados (BAUDER, 2017, p. 5).

No caso canadense, as iniciativas santuário começaram na década de 1980 quando os refugiados chilenos que ali moravam passaram a defender o reconhecimento do status local. Mesmo assim, só a partir de 2004 que a campanha “*Don't ask Don't tell*” foi lançada. Ainda assim, essas políticas foram gradualmente implementadas. Apenas em 2013 os regulamentos correspondentes da CS foram aprovados (BAUDER, 2017), o que demonstra que esse status é algo bem recente.

As práticas santuário no Canadá atualmente se direcionam para que o imigrante em situação irregular receba acesso a serviços municipais como o serviço médico, abrigos de emergência e programas recreativos. Em 2016, Vancouver aprovou uma política chamada “Acesso aos serviços da cidade sem medo”, em tradução livre. Entretanto também há críticas. Tal política de “não ter medo” não conta com a participação da polícia e de muitos outros serviços, o que faz com que alguns defensores da CS tenham resistência a considerar Vancouver como uma CS em si (BAUDER, 2017).

Semelhante às suas contrapartes dos EUA, o santuário urbano e as iniciativas de acesso sem medo no Canadá devem ser vistos como atos de desafio pelos gestores municipais contra as leis de imigração e políticas. As forças policiais municipais no Canadá, no entanto, tendem a não seguir as práticas do santuário. Embora os Conselhos de Serviços de Polícia de Toronto aprovassem uma política limitada de “*Dont ask - Não Perguntar*”, frequentemente chamam a agência federal de fronteira para realizar verificações de status (BAUDER, 2017, p. 6).

Uma parte bem profícua na análise da abordagem da CS em Toronto é que:

Os ativistas do santuário-cidade de Toronto inventaram o termo “*Regularization from below* - regularização de baixo” para descrever seus esforços para incluir migrantes ilegalizados na escala local e em uma comunidade urbana não hierárquica, ao mesmo tempo que rejeitam o Estado-nação, que torna esses migrantes “ilegais” (BAUDER, 2017, p. 7).

Tal passagem lembra em muito a política do Reino Unido em trazer aqueles que precisam do santuário para dentro do discurso e não os colocar apenas como corpos passivos. De certa forma, é uma tentativa de deixar o processo de formação do santuário menos verticalizado, assumindo também a posição “*below*” dos que buscam ajuda e, ao mesmo tempo, desafia o poder soberano do Estado-Nação em decidir sobre quem permanece no seu território.

Além da abordagem dos EUA, Canadá e Reino Unido, existem também três redes mundiais que discutem esse tema a nível municipal: *Solidarity Cities*, *City of Sanctuary* e *Cities of Migration*. A rede *Solidarity Cities* foi criada a nível europeu no final de 2015, enquanto a rede *City of Sanctuary* foi criada no Reino Unido. Todas essas redes estão preocupadas com a migração, mas, por enquanto, são apenas plataformas intermunicipais para compartilhamento de políticas de integração local, como trocas de boas práticas.

Mesmo assim definir se um município é Cidade Santuário ou não parece ser algo não muito claro. Heuser afirma que “ainda não foi estabelecida uma rede abrangente de municípios ou cidades de refúgio, ou seja, cidades e municípios que defendam explicitamente o acolhimento de refugiados do exterior” (HEUSER 2017a, p. 4).

De encontro ao conceito de Cidade Santuário, a *Network Solidarity Cities*, rede de organizações e indivíduos fundada no final de 2015 a nível europeu, busca discutir a formação da Cidade Santuário e tem como demanda e visão:

Uma cidade de que ninguém é deportado, em que todos podem se mover livremente e sem medo. Uma cidade onde ninguém é ilegal. Nessa cidade, todos devem ter o direito de viver e trabalhar. Todos devem ter acesso à educação e cuidados de saúde, todos podem participar ativamente da vida cultural e política da cidade - independentemente do status "legal" e financeiro que tenham e independentemente da raça, gênero, sexualidade e religião (SOLIDARITY CITIES, 2017, tradução livre).

A *Network Solidarity City* possui também a versão berlinense. Tal rede, assumidamente inspirada no exemplo da CS nos EUA e Canadá, desenvolve atualmente uma campanha para convencer o Senado de Berlim a dar direitos iguais a todos os seus habitantes e tal ato significa garantir as pessoas com status legal limitado ou sem documentos, acesso aos serviços urbanos tais como: saúde, moradia, educação, sistema jurídico, proteção contra violência racista e sexual, trabalho, sufrágio para eleições locais,

acesso às instalações municipais como biblioteca e acesso à informação sobre os direitos. Essa organização também é composta por migrantes, refugiados e pessoas consideradas ilegais, além de voluntários. Essa composição extremamente diversa é bem interessante pois não apenas tem como objetivo dar voz política para eleições locais, como também na própria organização, colocando o imigrante e o refugiado como participante e não a organização como representante.

Sob a ótica de outra rede, a Ottawa Sanctuary City, na capital do Canadá, o termo CS refere-se à:

[...] Cidades que adotaram políticas para assegurar que todos os residentes, independentemente do status de imigração, tenham acesso a serviços municipais. Para garantir que as pessoas possam acessar os serviços sem medo, essas políticas devem fornecer garantias aos residentes de que os prestadores de serviços se absterão de coletar informações sobre o status de imigração. Essas políticas também devem impedir que os provedores de serviços compartilhem essas informações com outros níveis de governo, em particular com a aplicação da imigração, a menos que seja exigido por lei. Por esta razão, no Canadá, essas políticas às vezes são referidas como políticas *Don't ask Don't tell* – “Não pergunte, não diga” ou *Access without Fear* – “Acesso sem medo”.

O conceito de Cidade Santuário é importante pois percebe-se que as leis de migração excluem muitas pessoas da participação ativa na cidade, não só dos direitos considerados mais urgentes como alimentação e moradia, mas também excluem da participação política, além de criminalizar e marginalizar uma parte significativa da sociedade. Um exemplo é que muitos imigrantes que estão em situação de vulnerabilidade social, sejam por sua situação de pobreza, seja pela ausência de documentação, desconhecem os poucos direitos e ofertas que eles possuem como enviar seus filhos para escola. Nesse sentido, o desconhecimento dos seus direitos significa em não ser cidadão de fato.

Na maioria dos casos as pessoas sem documentação têm receio de acessar os serviços sociais ou médicos, encontrando barreiras na quantidade de documentos exigidos para cada instituição que se busca atendimento. Devido ao seu estado social e de residência precário, eles são incapazes de denunciar casos de xenofobia, discriminação

sexual e racial, e outros crimes contra eles, além de claro, a barreira imposta pelo idioma, de entender e ser entendido. Tal configuração denota também a privação de sua cidadania.

Na literatura do Reino Unido tem-se o conceito de Cidade Santuário - CS inicialmente como “diferentes cidades aliadas em que a cultura de hospitalidade e de boas-vindas são o principal objetivo, permitindo com que as pessoas refugiadas possam se sentir mais seguras em tais cidades” (HEUSER, 2017b).

Um exemplo de prática santuário foi a Campanha *Don't Ask Don't Tell* - Não pergunte, não diga - que foi lançada em Toronto em 2004 e é seguida hoje por várias cidades nos EUA e Canadá para garantir que moradores sem status legal não enfrentassem barreiras aos serviços essenciais como habitação, cuidados da saúde incluindo emergência e educação, justamente para garantir que os moradores não tivessem medo enquanto acessam tais serviços. Atualmente Toronto é uma das cidades que mais se destacam como Cidade Santuário, tendo outras campanhas como *Stop Police Support for Immigration Enforcement, Education Not Deportation, Food for All, Stop the Cuts e Solidarity City Network*.

Percebe-se que na análise da Cidade Santuário existem diferenças de abordagens do conceito entre os Estados Unidos / Canadá e o Reino Unido. Segundo Bauder (2017, p. 1) “as cidades santuário do Canadá e dos EUA procuram especificamente proteger os migrantes ilegalizados, enquanto no Reino Unido, as cidades do santuário envolvem um compromisso geral de acolher os requerentes de asilo e os refugiados”. Ou seja, os grupos alvos das políticas santuário são distintos e a política santuário voltada para eles também encontra variações de acordo com o país.

Sendo assim, a discussão acima tenta demonstrar que existe uma ampla variação de políticas e práticas de santuários urbanos e que essas políticas e práticas variam de acordo com o contexto nacional. Por ser um conceito bíblico, a CS carrega em sua história diferentes contextos históricos, territórios e mais recentemente países. O que será apresentado a seguir é justamente a influência das políticas santuário nos EUA, Canadá e Reino Unido já apresentadas com as práticas-santuário no contexto alemão.

3.1 Cidade Santuário: pertinência da sua discussão 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.

Ao fim do *flyer* ainda é destacado o principal *slogan* da campanha da Cidade Santuário fazendo alusão à campanha das cidades canadenses – *No one is illegal* – explicando no parágrafo seguinte que a “ilegalização das pessoas e sua respectiva

exclusão não é a solução e sim o problema”. Para essa rede, a Cidade Santuário tem como objetivo prover acesso a todos aos serviços públicos e recusar a colaboração com a repressão contra pessoas consideradas ilegais e suas possíveis deportações. Pode-se dizer que tal posicionamento é nitidamente e propositalmente uma [não]cooperação com a política de deportação.

No caso da possibilidade do estabelecimento do status de Cidade Santuário na Alemanha, o *flyer* deixa bem claro que as cidades são responsáveis pelo bem-estar de todos os cidadãos, não somente aqueles com o passaporte alemão e que a nacionalidade e a permissão de residência não devem resultar em uma segunda ou terceira classe de cidadania:

As cidades são responsáveis pelo bem-estar de todos os cidadãos, não apenas daqueles com passaporte alemão. O status de nacionalidade e permissão de residente não deve resultar em cidadãos de segunda ou terceira classe. Todos os habitantes de uma cidade se beneficiam quando a solidariedade social é praticada quando pessoas com um status de permissão de residência precária podem participar ativamente da sociedade, trabalhar, viver, aprender e cuidar de si mesmos. No movimento internacional de Solidariedade e Santuário, podem ser encontradas alianças de grupos de ação solidária, isto é, com administrações municipais, autoridades de saúde, escolas, sindicatos e com departamentos de polícia. Pedimos para os jardins de infância, escolas, empresas, câmaras, clínicas e a sociedade civil que se juntem ao movimento de Santuário / Cidades Solidárias. Vamos discutir quais espaços comuns podemos usar para esse fim (SOLIDARITY CITY NETWORK – FLYER, 2017)

Ao mesmo tempo, o *flyer* traz a cooperação entre a sociedade civil, clínicas, empresas e escolas para que discutam a formação e utilização de espaços santuário. Sendo assim percebe-se que o Santuário opta pela não-cooperação com políticas de deportação ou com a polícia, e, por outras vezes, reforça a participação e cooperação entre civis e instituições na conformação de políticas e espaços santuários.

Segundo Heuser (2017b, p. 1), desde janeiro de 2016 até 2017, a Agência Federal para Migração e Refugiados (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF*) negou cerca de 200 mil solicitações de asilo na Alemanha, sendo a maioria dessas solicitações provenientes do Afeganistão. Heuser (2017b) também aponta que, em 2015, eram mais

de meio milhão de pessoas na Alemanha consideradas sem documentação e que tal fato tem tendência a aumentar com cada vez mais recusas às solicitações.

Apesar disso, a autora aponta em outro artigo que as cidades de refúgio na Alemanha estão expandindo suas iniciativas, pois agora querem proteger aqueles que já estão presentes (HEUSER, 2017b). Ela aponta 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 dissertação 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.

Heuser (2017a) defende que os nacionalismos e a construção de uma identidade nacional desempenham um papel menor a nível local. Isso significa que enquanto a escala nacional aumenta sua política de admissão restritiva, muitas cidades optam pelo alto grau de migração, deixando de lado o caráter da extrema direita com leis mais restritivas na recepção de imigrantes. Mais uma vez ressalta-se a importância da escala local no embate da soberania da escala nacional em políticas migratórias e como resistência.

Heuser (2017b) faz um apontamento extremamente interessante indicando as gradações comumente utilizadas pelo poder público quando diz que as CS norte-americanas tentam evitar a divisão da população urbana entre legal, tolerada e/ou legalizada. A CS é uma política que atinge não só aqueles em situação irregular, mas aqueles que já entraram de forma legal ou para aqueles que já regularizaram sua situação

com o departamento de imigração. Portanto, a CS não busca atingir somente aquele que está sem documentação, muito menos apenas o refugiado ou solicitante de asilo. Ademais Heuser (2017b, p. 3) indica que “o acesso dos imigrantes aos centros de assessoramento e acesso jurídico são muito importantes, pois um bom assessoramento pode evitar que os imigrantes percam seus direitos, lhes proteja e lhes dá o direito de ficar”. De fato, inúmeras instituições de Hamburgo, inclusive aquelas que ensinam alemão, estão encarregadas de fazer esse aconselhamento jurídico. Mas com qual propósito?

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. Mesmo assim, partindo do princípio que a CS envolve um engajamento político da população local com a questão migratória, essa pesquisa se interessa em questionar e desvendar o lugar de fala do refugiado nesse debate. Nessa lógica, a seção seguinte irá se debruçar sobre as práticas santuário e de integração em Hamburgo.

3.2 Conceito de Integração e Práticas-santuário em Hamburgo

Como já foi apontado por Bagelman (2006) e Nyers (2010), uma das críticas feitas à CS, refere-se sobretudo quanto à abordagem que despolitiza o refugiado, o colocando como sujeito passivo e apolítico. Nesse sentido, esse capítulo tem o objetivo de: (1) compreender qual o público alvo – refugiados/asilados, migrantes em geral ou migrantes em situação regular, das práticas-santuário em Hamburgo e, (2) desvendar quais as principais estratégias que a prática santuário em Hamburgo se utiliza para a formação

do “bom refugiado”. Para atingir esses objetivos será privilegiado o conceito de Cidade Santuário e as práticas existentes na política de integração em Hamburgo.

Considera-se aqui que “os refugiados e outros migrantes com status precário emergem como protagonistas-chave nas lutas globais sobre liberdade de movimento, reconhecimento social, proteção dos trabalhadores e direito de asilo” (NYERS, 2010, p. 2). O pensamento de Nyers ressoa na percepção de Walia (2014, p.5), ao indicar que “as zonas do santuário são ativamente constituídas não só por políticos, mas por nós”. Sendo assim, a participação do refugiado na integração – e o êxito da integração, dependem diretamente do engajamento da sociedade civil e do lugar de fala do refugiado.

Como já dito, Hamburgo possui historicamente a coexistência de pessoas de diferentes nacionalidades em seu território devido sua atividade portuária e comercial, ou seja, a imigração sempre esteve presente na segunda maior cidade alemã com cerca de 1,7 milhões de habitantes. Desde o ano 2000, mais pessoas chegam à segunda maior cidade alemã em população absoluta, principalmente provenientes de outros países europeus e, em menor grau, do resto do território federal, denotando também a existência de uma migração interna. Em 2015 e 2016, um total de 57 mil solicitantes de asilo/refugiados chegaram a Hamburgo. Deste total, 31 mil permaneceram na cidade, e dentre estes, 28 mil tiveram algum auxílio-moradia (BASFI, 2017, p. 11).

Dados da prefeitura de Hamburgo apontam que 1/3 da população local possui antecedentes de migração. No distrito de Hamburg-Mitte, metade da população possui origem migrante, enquanto no distrito de Hamburg-Nord, esse número cai para ¼. No bairro de Billbrook, situado em Hamburg-Mitte, 85% da população tem origem migrante, ao contrário do bairro rural de Spadenland, em que esse número cai para 6,5% (BASFI, 2017). Esses dados estatísticos servem para ratificar que a migração ganha ares cada vez mais citadinos no contexto hamburguês.

A preocupação com o conceito de integração no contexto local antecede a “crise de refugiados”. Desde 2006, o Senado de Hamburgo pensa em uma política migratória, mas só em 2013 foi criado o conceito de integração local. Este, destacava a abertura intercultural do estado e a redução de discriminações e influenciou a política de integração atual (BASFI, 2017, p. 9).

Antes de 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.



Figura 6: *Flyers* de algumas instituições que prestam auxílio jurídico aos refugiados em Hamburgo. Foto tirada pela autora em trabalho de campo. Hamburgo, 13/04/2018.

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 (BASFI, 2017). 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.

Se por um lado há instituições que só lidam com a regularização, existem aquelas que o foco de atendimento é para quem está irregular e que mesmo reafirmando que as políticas de integração não são direcionadas a tais pessoas, a brochura indica algumas instituições que podem ajudar o migrante, independentemente de seu status:

1 - A fim de informar os afetados sobre as saídas de estadias irregulares, o centro de refugiados aconselha sobre como obter um status de residência legal ou sobre opções de retorno voluntário ao país de origem. [...] 2- As escolas não são obrigadas a denunciar o status de uma criança ou adolescente sem autorização. 3- O Centro de Refugiados, o Diakonisches Werk, o Malteser Migranten Medizin, o Medicina Migrante Westend, o Praxis Ohne Grenzen e o Medibüro oferecem cuidados médicos” (BASFI, 2017, p. 12).

Quando se trata de uma publicação elaborada por agentes do Estado, esse parágrafo passa a ser muito significativo pois, pela primeira vez, indica que as escolas não são obrigadas a denunciar quem está em situação irregular e também indica as instituições que são essencialmente santuário. Um dos locais citados, *Praxenzentrum* –

Diakonie Hamburg – Andocken – Ärztliche und Soziale Praxis für Menschen ohne Papiere, foi uma das instituições visitadas durante o campo e tinha grande demanda de atendimento médico no momento em que a pesquisadora esteve no local.

Em visita a esta organização, duas brasileiras – dentre muitos outros que compunham a fila, aguardavam atendimento médico. Percebeu-se que era necessário preencher uma espécie de cadastro e fornecer o status de residência para efeitos de estatísticas da própria ONG.



Figura 7: Entrada da Praxenzentrum – Diakonie Hamburg. Foto tirada pela autora em 19/12/2017.



Figura 8: Informe do horário de atendimento e equipe em Instituição de Ajuda Médica e Social para pessoas sem documentação em Hamburgo. Foto tirada pela autora em 19/12/2017.

Durante a permanência no local, pode-se constatar que a procura é constante, o que demonstra que existem imigrantes que não possuem seguro-saúde mesmo estando em uma cidade tão rica como Hamburgo, inclusive brasileiros. Outro ponto a ser destacado é a limpeza, organização e excelente iluminação do ambiente de atendimento.

A Política de Refúgio em Hamburgo também privilegia os Cursos de Integração. Ofertados pelo governo federal, esse curso é direcionado para imigrantes sem conhecimento de alemão e que estejam de forma legal no país. O curso é dividido em duas partes: orientação e alemão. O curso de orientação tem o objetivo de “ensinar padrões e valores aos imigrantes e refugiados, cultura e história alemã” (BASFI, 2017, p. 25) enquanto o objetivo do curso de alemão é ensinar o idioma até o nível B1, nível intermediário inicial. Essa é inclusive uma crítica que se faz, pois, o nível B1 é aquém de muitas profissões, principalmente aquelas de nível superior que exigem um nível acima, o B2.



Figura 9: Flyers de cursos de Integração e de Alemão em Hamburgo. Foto tirada pela autora em 13/04/2018.

The image shows two flyers for integration courses in Hamburg. The left flyer is for 'bilim Integrationskurse' and the right is for 'Bildung und Integration Hamburg Süd gGmbH'.

bilim Integrationskurse
 in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge
 Allgemeine Integrationskurse
 Frauen- und Elternintegrationskurse
 Alphabetisierungskurse
 DTZ-Prüfung (B1)
 Einbürgerungstest (LID-Test)
 Kostenlos für Sozialhilfe- und Arbeitslosengeld II BezieherInnen
 Deutschkurse/Integrationskurse/Alphabetisierungskurse
 Yeni almanca kurslari/Uyum kurslari/Alfabe kurslari
 German classes/integration classes/alphabetisation classes
 Cours d'allemand/Cours d'integration/Cours d'alphabetisation

Bildung und Integration Hamburg Süd gGmbH
 Integrationsberatung
 Lernberatung
 Deutschkurse
 Integrationszentrum Wilhelmsburg
 Rudolfstraße 5 · 21107 Hamburg
 Telefon: 040 - 75 60 123-0
 Fax: 040 - 75 60 123-29
 wilhelmsburg@bi-integrationszentrum.de
 www.bi-integrationszentrum.de
 Neue Öffnungszeiten:
 Dienstag 10.00 bis 13.00 Uhr
 Donnerstag 14.00 bis 17.00 Uhr
 und nach Vereinbarung!
 Sprachen: Deutsch, Englisch, Türkisch, Bulgarisch

Figura 10: Flyers de cursos de Integração em Hamburgo. Foto tirada pela autora em 13/04/2018.

Quando se coloca que o aprendizado do alemão vai até o início do nível intermediário, limita-se também as oportunidades de emprego, colocando o imigrante em geral em uma espécie de “limbo” formada por empregos mais braçais ou com escolaridade mais baixa.

Caso os cursos de integração oferecidos pelo governo federal estejam lotados, o imigrante, independente do seu status ou o refugiado podem se inscrever em outros cursos. Uma das possibilidades é o curso estadual chamado *Deutschkurse für Flüchtlinge* – Curso de alemão para refugiados e o curso de orientação Inicial – *Erstorientierungskurse*, em que é possível receber informações sobre a vida na Alemanha e adquirir o primeiro conhecimento da língua. Além disso existem cursos para imigrantes em Hamburgo, independente do status, o que pode ser considerado como uma prática santuário:

A fim de dar a todos recém-chegados a Hamburgo a oportunidade de se informar sobre normas e valores e entrar em conversação, desde o final de

agosto de 2016, há ofertas complementares e voluntárias abertas a todos os refugiados, independentemente do status de residência (BASFI, 2017, p. 35)

O programa de ensino de alemão é também complementado por outras ofertas gratuitas ou pagas. Uma das ações que se destacam em Hamburgo é o projeto “*Dialog in Deutsch*”. Seu acesso está aberto para todos os imigrantes adultos, independente do status de residência ou país de origem. Este curso é aberto a comunidade e não precisa de inscrição prévia, é só chegar e sentar.

Em uma visita ao curso oferecido na Biblioteca Central, foi possível observar que a professora não perguntava a história nem o nome dos alunos. Havia no centro da sala de aula uma grande mesa com biscoitos, chocolates, chá, café e copos onde os alunos se dispunham ao seu redor e se serviam. O clima era informal e era possível observar que a origem de cada um ali era bem diversa dada a variedade de sotaques, níveis de alemão e expressões de identidade como o uso do véu.

The image shows a three-page brochure for the 'Dialog in Deutsch' project. The left page, titled 'Unser Projekt – kurz und knapp', lists project details: it's for learning German and meeting people, is simple and free, occurs weekly in bookstores, and is open to all without registration or tests. It includes a photo of a diverse group of people and contact information. The middle page, 'Unsere Kontaktdaten', provides the address of Bücherhallen Medienprojekte gGmbH, contact numbers, and email, along with a QR code and a list of supporting organizations. The right page, 'Dialog in Deutsch', features multilingual greetings (German, Arabic, Russian, Polish, Turkish) and states that free conversation groups are available in all bookstores. It also includes a photo of people and the text '9. Auflage'.

Figura 11: Prospecto do Projeto “*Dialog in Deutsch*”. Foto tirada pela autora em 13/04/2018.

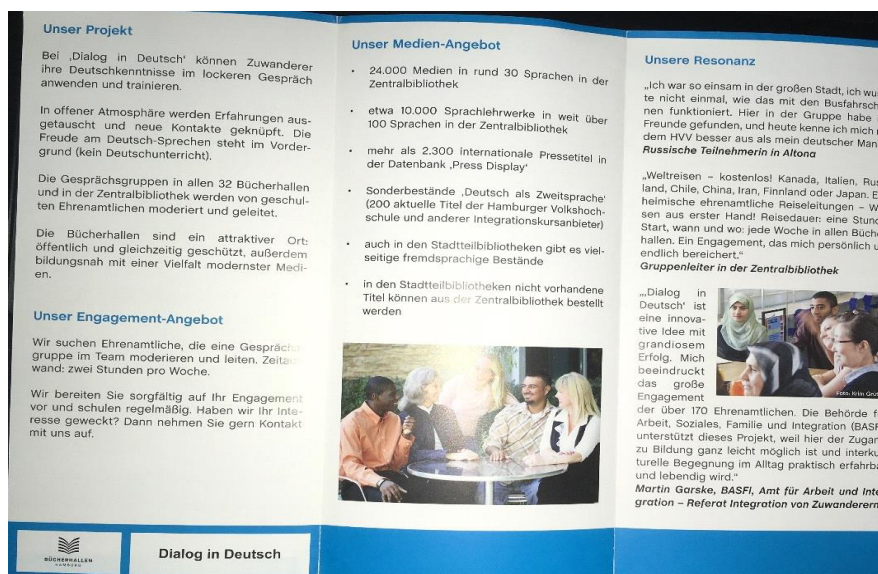


Figura 12: Verso do prospecto do curso “*Dialog in Deutsch*”. Foto tirada pela autora em 13/04/2018.

A metodologia do curso era com o formato de aula livre, onde a escolha dos temas era feita pelos alunos. Neste dia, devido à proximidade do Natal, o conteúdo escolhido foi o exercício de comparar as tradições natalinas na Alemanha com a vivência de cada aluno.

Muitos alunos que ali estavam demonstravam grande insegurança em falar alemão, talvez devido ao nível inicial que se encontravam. Algo interessante foi quando os próprios alunos disseram à professora que o participante iraniano “falava demais” e eles também gostariam de falar e de praticar, pois todos ali queriam falar. Sem dúvidas foi o momento mais tenso da aula, mas que a professora demonstrou grande habilidade em não deixar com que o clima se tornasse hostil.

Ao fim da aula, a professora fez um jogo de gramática para que todos pudessem falar umas duas frases como “Fulano disse que gosta de **** ou de fazer ****, eu gosto de ****”. Foi interessante notar que a maioria dos alunos presentes demonstrou que gostava de fazer programas caseiros. Esta manifestação pode indicar que o movimento urbano desses alunos se estendia entre o espaço do trabalho, de estudo e de residência³.

³ Durante as quatro semanas de vivência na cidade, foi possível perceber que os refugiados não estavam presentes nas ruas da área central ou comercial, tampouco próximos à principal estação de metrô/trem

Ainda assim a experiência do “*Dialog in Deutsch*” foi bem enriquecedora. Primeiramente porque os alunos têm voz e querem se expressar e não se esquivaram em dizer que não estavam participando como deveriam estar. Segundo, porque o que é tão tradicional e óbvio na cultura germânica nem sempre é similar para eles, que não se encontravam em um “clima natalino” fornecido pelo comércio das feirinhas de natal em cada bairro da cidade. A impressão que se tinha é que, ao menos em dezembro, na cidade de Hamburgo, os habitantes estavam em alguma feirinha de Natal, bebendo um glühwein com os amigos e comprando vários objetos decorados com a imagem do Papai Noel. Esse não era o lugar de pertencimento e tampouco de curiosidade dos alunos daquela classe.

Ainda sobre o curso “*Dialog in Deutsch*” cabe dizer que a proposta é interessante e atrativa: gratuito, sem inscrição, tema livre, sem exercícios, conversação total e tira-dúvidas sem limites, em um bom espaço e que oferece biscoitos, chás e café. A proposta funciona e mostra ter boa adesão por parte dos refugiados. Ao menos em 2016 foram 230 voluntários, 4.300 aulas com duração de uma hora e participaram mais de 34 mil imigrantes (BASFI, 2017). Há também os horários de aula só para mulheres. O projeto também é indicado por outras instituições que ensinam alemão, como o Instituto Goethe, que entrega a cada aluno um *flyer* informando locais e horários de aula e foi escolhido como um exemplo de “Best Practices” pela Secretaria de Trabalho, Assuntos Sociais, Família e Integração - BASFI.

Um outro projeto que se destaca é o curso gratuito “*Sprache im Alltag*” que serve tanto para aprofundar quanto consolidar o conhecimento na língua. Esse curso não trabalha com níveis e sim com temas mensais, e se difere do *Dialog in Deutsch* pela necessidade de inscrição do curso.

Durante 2016, foram quase 11 mil participantes dos cursos de Integração em Hamburgo, contra 4.754 em 2014, tendo a perspectiva de ter oito mil alunos no ano de 2018 (BASFI, 2017). Isso indica que a quantidade de participantes dos cursos de integração tende a diminuir, devido a diminuição da entrada de refugiados no país e talvez isso leve um decréscimo na oferta de outros cursos destinados a imigrantes na cidade.

da cidade. Hamburgo ainda é uma cidade com pouquíssima miscigenação, em que a maioria da população ainda segue o padrão físico de ser “alto, branco, loiro e dos olhos claros”. Isso era tudo que não era visto no “*Dialog in Deutsch*” – exceto pela professora, em tais padrões.

Aproximadamente 60% dos estudantes do curso de Integração passaram no teste de linguagem nível B1, o que já capacita na entrada do mercado de trabalho. 2.400 pessoas foram atendidas em 2016 fora do curso federal de Integração, sobretudo três grupos de pessoas: (1) aqueles considerados “tolerados”, (2) refugiados com perspectiva de permanência considerada pouco clara e, (3) aqueles que aguardavam a liberação de uma vaga para o curso federal (BASFI, 2017, p. 27).

Em Hamburgo, em 2016, 5.400 alunos estavam inscritos em cursos de alemão independentes do curso de integração. Desse número, 490 alunos foram aprovados no nível B1 e 468 pessoas estavam no nível B2, C1 ou C2 – níveis superiores de conhecimento linguístico e que garante acesso universitário por exemplo (BASFI, 2017, p. 28). É ainda um número muito abaixo dos 11 mil participantes do curso de integração na cidade. Esse dado indica que os cursos de integração continuam sendo os cursos mais procurados em Hamburgo. No entanto, capacitam seus alunos majoritariamente para o nível linguístico B1, o que não os torna fluentes. Essa não fluência será responsável por colocar os participantes do curso de integração em profissões em que o conhecimento é menos exigido e cuja remuneração é inferior.

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*. É também profícuo perceber que uma grande parte dos *flyers* presentes em inúmeras instituições de

acolhimento ao refugiado são na verdade um pequeno resumo da Constituição Alemã e da disseminação dos valores principais do país. Além disso, nesses *flyers* é possível encontrar regras, normas e leis que não podem ser infringidas, e que foram disponibilizados em inglês, árabe, língua tigrínia (língua da Etiópia e Eritreia) e persa (língua do Irã e Afeganistão). É bem nítida a nacionalidade-alvo da divulgação.



Figura 13: Flyer e brochuras sobre a legislação alemã. Foto tirada pela autora em 13/04/2018.

O caráter “integracionista” também está presente no precursor dos *flyers* direcionados aos refugiados, que se chama “*Willkommen in Hamburg*” e possui frases como: “A chave do sucesso na Alemanha é a fluência do idioma”, “As leis baseadas na fé não ficam acima das leis civis na Alemanha”, “Na Alemanha, as mulheres podem exercer qualquer profissão por exemplo, policial, juiz, administrador de residência ou soldado. Por esta razão, as mulheres podem dar ordens ou instruções aos homens”, acabam por reforçar alguns estereótipos dos refugiados. Foram poucos os *flyers* que suscitavam alguma participação política por parte dos imigrantes da cidade ou mesmo que explicavam as esferas políticas de Hamburgo.

Nesse sentido, é profícuo debater as políticas de participação política dos imigrantes/refugiados na Cidade Santuário. Esse também foi um foco da pesquisa pois o que se percebe é que as políticas voltadas para o imigrante são aquelas apenas direcionadas ao conhecimento do alemão e a inserção no mercado de trabalho. Segundo o BASFI (2017, p. 36), “a educação política também contribui de forma significativa para a participação social de pessoas com origem migrante.”

Entre os participantes em eventos relacionados à integração da educação política, as pessoas sem antecedentes de migração ainda constituem a grande maioria. A fim de aumentar a proporção de participantes migrantes, há agora mais eventos no contexto da abertura intercultural em que se trata da diversidade das comunidades de migrantes e do desenvolvimento em seus países de origem, cada vez mais multilíngue. Além disso, o Centro de Educação Política em Hamburgo, oferece cursos de política em alemão simples, para permitir que as pessoas com nível de idioma B1 participem. Os refugiados também pertencem ao grupo-alvo da educação política. Para alcançar quem possui um baixo nível de alemão, a sede do estado também oferece eventos nas principais línguas de origem do refugiado (BASFI, 2017, p. 36).

Foi colocado que a maioria dos refugiados e imigrantes chegam apenas ao nível B1 do idioma, o que coage muitos deles a participar politicamente devido à falta de um vocabulário mais avançado e por isso é natural que essas reuniões tenham alemães na sua maioria. Em 2016 foram apenas oito reuniões de cunho político destinadas para aqueles com nível B1 de alemão, o que é um número muito baixo. A perspectiva é que para 2018 existam mais de 10 reuniões (BASFI, 2017) embora esse número, além de não ter sido confirmado, continue baixo.

Como já foi dito, o nível B1 impede, em grande parte, que esses refugiados acessem o nível superior, o que exige um maior domínio do idioma. Pensando nessa questão, a Universidade de Hamburgo com o projeto #UHHhilft – desde 2015 tem ajudado refugiados interessados em acessar o nível superior. O programa destina-se a pessoas que têm conhecimento da língua alemã - nível B1. O principal objetivo das atividades é informar os participantes sobre as ofertas de estudo, desenvolver os principais requisitos – como a linguagem e examinar os processos de inscrição, fornecendo um plano das etapas necessárias para a seleção e aplicação do dossiê de candidatura e dando assistência nos procedimentos de reconhecimento dos certificados e graus.

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. 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:

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).

Pode-se perceber que há um engajamento de migrante com migrante e não apenas de alemão com migrante. Estudos recentes mostram - também para Hamburgo - que pessoas de fé muçulmana estiveram particularmente envolvidas na integração de refugiados. Para a Fundação Bertelsmann, os muçulmanos estão mais envolvidos na assistência aos refugiados do que os cristãos ou agnósticos. De acordo com a pesquisa, 44% dos muçulmanos entrevistados disseram que se ofereceram para ajudar os refugiados em 2016. Entre os cristãos, esse número caiu para 20% e para não religiosos, 17%. Ou seja, os muçulmanos foram fundamentais na construção de uma política de hospitalidade e atmosfera de boas-vindas na recepção dos refugiados, demonstrando mais uma vez que uma Cidade Santuário não é apenas construída por burocratas e sim por pessoas comuns.

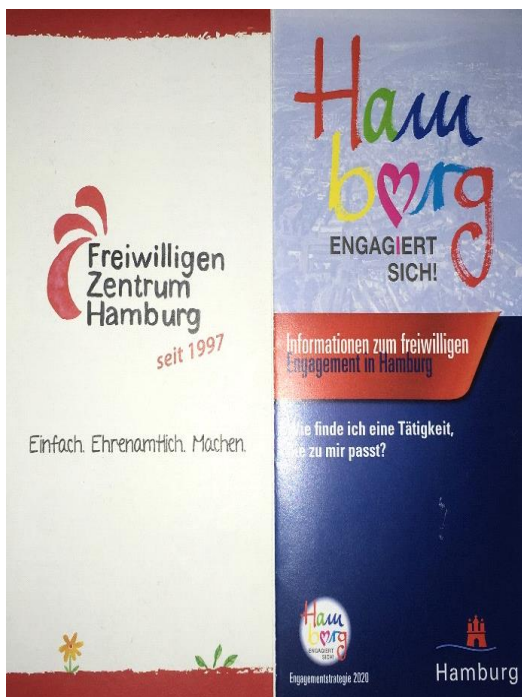


Figura 14: Flyers sobre o trabalho voluntário e engajamento da população em Hamburgo. Foto tirada pela autora em 13/04/2018.

O voluntariado se torna um meio importante de participação social e política na cidade. Quando se diz que os imigrantes estão envolvidos principalmente no campo de direitos humanos, isso significa que, está em processo, que essas pessoas ganham voz e falam por si próprias, falam dos seus problemas, das suas dificuldades, e sejam ativos na participação e no fazer social.

Ademais, Hamburgo realizou uma campanha chamada “*Mit dir geht mehr!*” que em tradução livre seria algo como “Com você conseguimos mais!” para visibilizar ainda mais o trabalho voluntário na cidade, o que caracteriza um fazer santuário. Como exemplo, há a possibilidade de “apadrinhar” alguém, ou seja, um voluntário se envolve em ajudar um refugiado nas visitas às autoridades e/ou em aprender alemão (BASFI, 2017). Existem também as iniciativas voluntárias de ajuda aos refugiados pelos próprios refugiados como o projeto “*Teemobil*”, “*Hanseatic Help*” e “*Flüchtlinge für Flüchtlinge*”. Cabe destacar que em 2015, grande parte da ajuda inicial como, doar roupas e atender as primeiras necessidades dos refugiados, foram feitas por iniciativas voluntárias, e não iniciativas nacionalmente institucionalizadas.

Se por um lado o trabalho voluntário é de grande importância no fazer santuário, há também um contexto neoliberal das práticas direcionadas a esses imigrantes, sobretudo quando se analisa a questão habitacional. Inicialmente, os refugiados são colocados nos alojamentos, distribuídos por toda a cidade. O primeiro centro de chegada – *Ankunftszentrum*, se chama Bargkoppelweg e está situado no bairro de Rahlstedt onde ocorre um cadastro e onde os refugiados recebem um cartão que corresponde ao seguro-saúde. É nesse centro de chegada que ocorre um cadastro e um exame médico inicial. Como já foi apontado na primeira parte dessa dissertação, para que o refugiado chegue até Hamburgo, é preciso obedecer a regra de distribuição entre os estados federais, prevista na Seção 45 da Lei de Procedimentos de Asilo – *Asylverfahrensgesetz*, utilizando um mecanismo chamado *Königsteiner Schlüssel*.

Nesse centro de chegada, o refugiado tem uma permanência de no máximo cinco dias. Durante esse período, a solicitação de asilo é submetida ao Escritório Federal para Migração e Refugiados - BAMF - *Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*. Posteriormente acontece a transferência para uma outra instalação, chamada de Centro de Recepção – *Erstaufnahme*. Segundo a BASFI (2017, p. 85), no final de 2016, um total de 8.700 pessoas viviam em 32 centros de recepção de acolhimento com cerca de 13.000 lugares. Já em agosto de 2017 eram cerca de 5.600 pessoas vivendo em 22 centros de recepção. O objetivo é que os refugiados permaneçam nesses centros por no máximo seis meses.

Nesses alojamentos eles serão orientados a se inscreverem em um *Jobcenter* e/ou das oportunidades de trabalho no próprio Centro de Recepção – *Erstaufnahme*, que são sub-remuneradas mas são permitidas pela seção 5 na Lei de Desempenho do Solicitante ao Asilo – *Asylbewerberleistungsgesetz*.

Nas instalações de recepção na acepção do § 44 da Lei de Asilo e em instituições comparáveis, devem ser oferecidas oportunidades de trabalho, em particular para a manutenção da instalação; A provisão dessas oportunidades de emprego não afeta a obrigação dos beneficiários de ter um emprego próprio. Para que o trabalho seja realizado, será pago um subsídio de 80 centavos por hora, na medida em que o beneficiário não provar em casos individuais maiores despesas necessárias, que surgem para ele. [...] desde que sejam capazes de trabalhar, estejam em idade ativa para desempenhar um trabalho e aqueles que não tiverem mais em idade escolar, são obrigados a trabalhar. No caso de

rejeição infundada de tal atividade, não há direito a benefícios. (BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND, ASYLBLG, 2017, Seção 5)

Ocupações significativas e sem fins lucrativos são criadas dentro e em torno de instalações de recepção, sem considerada uma relação de trabalho ou emprego. Isso também contribui concretamente para a participação e aceitação dos requerentes de proteção no local (*Bundesministerium für Arbeit und Soziales – Die neue Integrationgesetz* - Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais, A nova lei de Integração, 2017, p. 2)

Esses imigrantes que se encontram nas *Erstaufnahmes* podem trabalhar nos serviços de manutenção do próprio local de moradia como na lavagem de roupa, na costura, limpeza ou na cozinha. Na maioria dessas instalações existe a oferta de creches em meio período para crianças de três a seis anos. Além disso, nas *Erstaufnahmes* existem ofertas de ensino de alemão por voluntários, que complementam as ofertas de idiomas financiadas pelo governo federal ou estadual (BASFI, 2017).

Ainda assim cabe ressaltar que, esses pequenos trabalhos são sub-remunerados sob o argumento que o Estado já pagaria as principais despesas dos que ali habitam. Tais funções laborais não possuem nenhum direito trabalhista e não oferecem ao refugiado nenhuma contribuição à previdência social. Trata-se de uma precarização trabalhista sob o argumento que isso contribui na aceitação dos imigrantes.

De acordo com a Infomigrants (2017) enquanto o requerente de asilo vive na *Erstaufnahme*, suas necessidades devem ser satisfeitas com bens e serviços e não com dinheiro. Isso significa que os requerentes recebem apenas vales para cobrir suas necessidades, tendo um subsídio de €135/ mês por um adulto desacompanhado, €122 por um adulto que vive junto com um parceiro e de € 76 a 83 euros para uma criança dependendo de sua idade.

Nas *Erstaufnahmes* também são informadas algumas atividades de “integração” como a prática de esportes e cursos de alemão. Além disso, 75% dessas instalações oferecem sala de estudo, com previsão para que esse número atingisse 100% em 2018.

Até o fechamento dessa pesquisa, mais de 6 mil refugiados moravam ainda nesses centros de recepção iniciais devido a um número insuficiente de moradias permanentes disponíveis. Há a previsão para que ainda em 2018 essa situação não aconteça mais (BASFI 2017, p. 86).

Quando esses solicitantes saem das *Erstaufnahmes* o Estado passa a pagar além do alojamento e do seguro saúde um valor maior para que eles possam comprar e cozinhar sua própria comida. Esse valor sobe para €216 para um adulto solteiro e €133 para uma criança de seis anos ou menos. Caso o solicitante tenha esperado por mais de 15 meses para obter o resultado de sua solicitação de refúgio, ele passa a receber benefícios semelhantes aos das pessoas em que já foram concedidas o direito de permanência. Cabe aqui também lembrar que as aulas de alemão e integração já seriam pagas pelo governo alemão.

A política de integração em Hamburgo, ganha sentido pragmático ao abarcar sobretudo políticas de inserção laboral e aprendizado de alemão. Seu público-alvo é sobretudo aqueles que ainda não dominam o idioma local e por isso, como refugiados e solicitantes de asilo em situação regular. Os migrantes com status irregular, inicialmente, não participam das políticas de integração.

A 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.

3.3 Cartão de Cidadania de Hamburgo: uma prática santuário possível?

A criação de uma espécie de cartão de cidadania em Hamburgo desponta como uma importante prática-santuário da cidade-estado pesquisada. O objetivo desse cartão é que nenhum morador da cidade seja barrado de direitos básicos como o direito de saúde, educação e participação pública, e que o direito de participação societária, política, cultural e econômica não deva depender do local de nascimento e do reconhecimento/status do morador.



Figura 15: Cartão de Cidadania Urbana em Hamburgo. Fonte: Recht auf Stadt 2018.

Essa ideia já existe em Nova York - NY, São Francisco e Oakland, lembrando que todas essas cidades já são consideradas Cidades-Santuário. Cerca de 10% da população de NY já possui esse cartão. É também esperado que, com esse documento também se consiga, assim como nas cidades mencionadas, abrir uma conta bancária, evitar ser preso pela polícia após a verificação da identidade, inscrever-se em programas de educação, obter remédios com desconto e usar bibliotecas públicas.

Mas, por que afinal esse projeto, simbólico na discussão de Hamburgo como cidade santuário não foi mencionado na brochura de Integração? Simplesmente porque, segundo o poder público local, é dado o direito de Integração somente aquele que está com sua documentação legalizada. Tal informação, extremamente importante é colocada logo no início do documento. Compactuar com a criação do cartão de cidadania é também “integrar” os que não estão legalizados e isso para a regulamentação alemã foge da “integração”.

Essa é uma tensão importante verificada nesse trabalho pois indica que existem 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.

Cabe considerar que esse cartão ainda não é um documento oficial em Hamburgo. Sua emissão também não é feita por órgãos públicos e sim de uma maneira bem confusa. Entretanto, é ainda uma iniciativa importante pois como salienta Bauder (2016, p. 253) a ilegalização dos imigrantes ocorre “cada vez mais nas cidades - nos locais de trabalho, nas rodoviárias, nas escolas e nas situações em que as pessoas podem ser identificadas como não pertencentes à comunidade nacional”. Há também o significado que “O direito à cidade é para todos, independentemente da sua nacionalidade e status”, e serve para pressionar o senado local em iniciativas que não façam a distinção das pessoas por seu status.

Mas por que ter uma pessoa não-legalizada é algo que não interessa os alemães e sobretudo Hamburgo? Um migrante que não possui seu status reconhecido na Alemanha não é monitorado/controlado pelas políticas do Estado. Como foi percebido ao decorrer de todo o documento de Integração, são inúmeras as oportunidades para que aqueles que já possuem status de refugiados/solicitantes de asilo aprendam alemão e que, com o domínio básico do idioma, possam trabalhar. Vale lembrar que, durante o processo de aquisição do idioma, há a possibilidade de trabalho dentro da própria moradia, ou seja, isso visa com que o refugiado se torne economicamente produtivo o mais rapidamente possível.

Para a Alemanha, estar integrado significa falar alemão e falar alemão significa trabalhar. Em acordo com essa frase, Hamburgo desenvolveu um projeto chamado W.I.R, que significa *Work and Integration for Refugees*. Como primeiro passo, os refugiados são convidados a participar de uma avaliação de seus níveis de escolaridade, qualificações e habilidades vocacionais, a fim de identificar medidas específicas relacionadas à busca de emprego, aprendizado ou treinamento. Algumas informações são solicitadas como: quando/se o refugiado completou o ensino médio, quantos idiomas fala, experiência profissional, perspectiva e objetivos na Alemanha, condições de saúde e status de residência. No passo seguinte, ocorre um direcionamento para um estágio em uma empresa e/ou curso de alemão, compatibilidade de diplomas, direcionamento à formação profissional ou ao ensino superior.

Volta-se mais uma vez na discussão do que é considerado o “bom refugiado”, como aquele que está sem impedimentos, totalmente disponível ao trabalho, se possível com domínio em alguma área e já qualificado.

Mas uma vez fica o questionamento se a Integração é apenas o estudo e o trabalho e não a participação política desse refugiado, colocando-o mais uma vez como sujeito passivo, capaz apenas de trabalhar e de se auto sustentar sendo economicamente e rapidamente produtivo.

3.4 Cidade Santuário e os limites da cooperação

Quando se fala em crise de refugiados na Europa, muito se pensa na cooperação econômica que a União Europeia conduz ao ajudar os países como Itália e Grécia por meio das políticas de coesão social ou mesmo com a apoio da Frontex. O refúgio por si só é algo que extrapola os limites nacionais e até mesmo das organizações internacionais como a ONU e própria União Europeia. A chegada de muitos refugiados principalmente de 2014 até 2016 passou a ser uma nova demanda social que exigiu / impôs reformas político-administrativas nos países europeus. Mesmo a União Europeia impondo uma forma de cooperação na distribuição de acordo com PIB e população total dos países, as formas de cooperação adotadas foram completamente distintas uma das outras. Ao menos

na escala alemã, as mudanças político-administrativas são visíveis por meio do mecanismo de distribuição de refugiados, formas de reembolso aos estados e mudanças em leis trabalhistas e de migração.

Enquanto alguns países se negaram a seguir a recomendação das cotas de refugiados, outros amontoavam refugiados em alojamentos improvisados, em uma situação de espera, angústia, futuro incerto e violação dos direitos humanos para muitos daqueles que solicitavam proteção. A cooperação entre os países e até mesmo em escala nacional, não aconteceu de forma espontânea e sem impasses.

Para Bussi (2009, p. 19) a definição de cooperação consiste em “o método de ação pela qual as pessoas tendo interesses comuns constituem uma associação territorial onde o poder de decisão de cada um é o mesmo e tanto os riscos como os benefícios são compartilhados”. Sendo assim, para a cooperação existir tem que haver o interesse comum - o objeto identitário, uma mesma decisão - o objeto político e o compartilhamento de risco e benefícios - o objeto econômico.

Relacionando a Cidade Santuário e Cooperação, podemos interpretar Bussi (2009) de forma que o objeto identitário é o refugiado; o objeto político como as organizações que atuam no fazer santuário e; o objeto econômico como os custos sociais e econômicos que a imigração impõe.

Premissas da cooperação	Objetos nas CS
Associação territorial	Federalismo alemão
Objeto identitário	Refugiado
Objeto Político	Organizações, ONGs
Objeto econômico	Custos econômicos e sociais

Quadro 3: Premissas da Cooperação nas Cidades-Santuário. Elaborado pela autora.

Para Bussi (2009), a cooperação subsidiária, é uma cooperação mais federalista e se relaciona com reformas político-administrativas e reivindicações dos cidadãos, onde há a premissa de que há a cooperação pois, há uma ordem e um valor superior ao território. (BUSSI, 2009). Para este trabalho, a abordagem da cooperação subsidiária é profícua pois:

As condições de emergência da cooperação subsidiária repousam claramente sobre a transcendência, ou seja, as condições externas aos atores da cooperação: reformas político-administrativas impostas, uma nova demanda social,

reivindicações emergentes dos cidadãos. Tal cooperação tende a se perenizar por meio de lógicas de alinhamento – todos os territórios devem adotar as mesmas formas de cooperação. [...] essa forma de cooperação é estudada pelos pesquisadores que se interessam pela geografia política, notadamente a geografia da democracia, da representação política e da governança (BUSSI, 2009, p. 26).

A chegada em massa de solicitantes de asilo e refugiados impôs reformas político-administrativas em escala alemã e em escala a nível União Europeia. A cooperação e o princípio subsidiário do bloco começaram a apresentar falhas, fazendo com que a UE priorizasse o andamento das reformas no Tratado de Dublin e na Política Europeia Comum de Asilo. Houve uma homogeneização de algumas políticas e procedimentos como o Eurodac, que consiste no recolhimento de digitais e na informatização dos sistemas que processam as solicitações de asilo. Mesmo assim, ao menos nas escalas internacionais e nas escalas federativas da Alemanha, alguns territórios ainda apresentam maiores responsabilidades e demandas que outros. Cidades que apresentam práticas santuário se destacam nesse processo. Por isso, o objetivo dessa parte da dissertação, consiste em analisar a influência da CS na cooperação e formação de uma política migratória e compreender como Hamburgo desafia a escala nacional, esta considerada a escala privilegiada no entendimento das políticas de migração.

Para isso, é necessário ter algumas premissas. A primeira delas consiste em que os órgãos legislativos municipais das cidades santuário dos EUA, Reino Unido, Canadá e Alemanha, apoiam as iniciativas santuário. Sendo assim os políticos e funcionários que atuam na esfera municipal comprometem-se oficialmente a nutrir um ambiente de hospitalidade e a atmosfera de boas-vindas, independente da política migratória adotada em contexto nacional. Dito isso, mesmo que a Alemanha não receba mais nenhum refugiado, ainda assim Hamburgo continuará dando andamento às suas políticas de “integração”.

Uma outra premissa envolve a relação entre o “nós e a cidade” como um espaço de pertença e identidade. A Cidade Santuário visa construir uma cidade em que não haja diferença entre os cidadãos nativos e os migrantes com ou sem status regular. Este aspecto visa enaltecer o Direito à Cidade que os migrantes possuem, ao reforçar a participação política que o refugiado deve ter. Além disso, tal como Walia (2014) aponta “as zonas do santuário são ativamente constituídas não por políticos, mas por nós - como prestadores

de serviços, educadores, profissionais de saúde e vizinhos - com base na solidariedade e na ajuda mútua” (2014, p. 4). Uma CS implica em uma nova forma de política urbana além dos modos convencionais que são encontrados hoje, significa repensar a cidade, refazer a cidade.

A última premissa, mais característica do contexto alemão, é que Hamburgo pensada como Cidade Santuário, desafia a essência da soberania nacional ao exigir a recepção direta de refugiados (HEUSER, 2017a). Isso significa que ao retirar os refugiados dos *hotspots* - cidades gregas e italianas que concentram grande parte desses imigrantes que acabam de chegar à União Europeia, e inseri-los diretamente nos municípios alemães, Hamburgo desafia a lógica de soberania nacional e desafia, de certa forma, o pacto federativo.

O que precisa ser compreendido é que a chamada “crise dos refugiados” existe por dois motivos. O primeiro é que ocorre uma espécie de “falta de solidariedade” entre os países e as cidades europeias em relação às políticas de acolhimento e hospitalidade para o refugiado. Um outro motivo é que essa “crise” demonstra que a centralidade da estrutura jurídica migratória e a identidade nacional, já não funcionam como deveriam, pois, permitem legalmente – o que é paradoxal, ao menos na Alemanha, que as cidades-estados possam se orientar além da legislação nacional, ou seja, em escala municipal e em escala estadual. Hamburgo, por exemplo, possui até hoje um legado hanseático que influencia na sua política, pois era considerada uma cidade independente até 1815, ano em que passou a pertencer à Federação Alemã. Entretanto, até hoje continua a ser uma “cidade livre”, por ser uma cidade-estado e por possuir um estado federal separado.

Tais políticas criadas em petições municipais e na escala estado permitem legislar sobre a recepção de refugiados, inclusive provenientes diretamente dos *hotspots*. A “crise de refugiados” é então uma crise europeia e uma crise da soberania do Estado-Nação na permissão de quem entra no seu território e não necessariamente uma crise em escala local. Um exemplo disso é que na Alemanha, as autoridades municipais de migração podem tomar decisões de admissão por motivos humanitários de urgência, através da Seção 23 do Ato de Residência - *Aufenthalt Gesetz*, que diz:

A autoridade suprema municipal pode ordenar a concessão de uma autorização de residência temporária a estrangeiros de Estados específicos ou a certos grupos de estrangeiros definidos por outros meios, de acordo com o direito

internacional, por razões humanitárias ou para defender os interesses políticos da República Federal da Alemanha. O pedido pode ser emitido sob reserva de que uma declaração de compromisso seja submetida de acordo com a Seção 68. Para garantir uma abordagem uniforme a nível nacional, a ordem exigirá a aprovação do Ministério Federal do Interior. Em consulta com as autoridades supremas do Land, o Ministério Federal do Interior pode, no contexto do reassentamento de pessoas que procuram proteção, ordenar que o Escritório Federal de Migração e Refugiados conceda aprovação para a admissão de certas pessoas que procuram proteção selecionadas para reassentamento (refugiados do reassentamento) (AUFENTHALT GESETZ – Section 23).

Sendo assim, as iniciativas – locais – da Cidade Santuário passam a atingir justamente a escala política da União Europeia, como aponta Heuser (2017a, p. 1):

Ao nível local, as iniciativas da sociedade civil que exigem a recepção direta de refugiados do exterior para as cidades geralmente são criadas. Trata-se principalmente de uma realocação de requerentes de asilo dos *hotspots* na Grécia e na Itália diretamente para as cidades alemãs. Por exemplo, em junho de 2016, o conselho do município de Osnabrück decidiu trazer cinquenta refugiados da Grécia para sua cidade. As iniciativas das cidades Darmstadt, Hamburgo, Mainz, Marburg, Münster, Mannheim, Potsdam, Wendland e Wolfsburg seguiram este exemplo (HEUSER, 2017a, p. 1).

Os *hotspots*, são as cidades que mais recebem refugiados por estarem na fronteira com o Mar Mediterrâneo, notadamente as ilhas gregas e o sul da Itália. Tal apontamento por Heuser indica que, as cidades alemãs atuam diretamente em receber esses refugiados, aliviando a pressão demográfica dessas ilhas. Várias cidades que receberam refugiados diretamente dos *hotspots*, são apontadas como possíveis CS na Alemanha, a exemplo de Hamburgo, o que é também um diferencial do contexto alemão se comparado às CS do Reino Unido, EUA e Canadá.

Outro diferencial da CS alemã passa pela autonomia que a cidade e o município possuem em proteger seus migrantes da deportação, orientando-se pela legislação municipal. Heuser (2017b, p. 2) aponta que:

Os sistemas federais dos EUA e da Alemanha diferem de fato um do outro, mas na Alemanha, cidades e municípios têm a possibilidade de proteger seus habitantes contra a ilegalidade e a deportação. O Direito da Organização do Estado surge para os municípios, como margem de manobra do direito à autodeterminação municipal – Artigo 28 da Constituição, e da execução da lei

de residência por meio dos países – Artigo 84 da Constituição, que por sua vez são endossados pelas autoridades de imigração. Por outro lado, eles são limitados pelo Artigo 28, da Constituição, pelo princípio do pacto federativo – Artigo 20 da Constituição, e pela vinculação do poder executivo com o Direito e a Lei. As iniciativas da sociedade civil podem encorajar debates em seus governos locais para proteger todos os "cidadãos urbanos". Todos os residentes podem - independentemente do seu status de residência – orientar-se por petições municipais – Artigo 17 da Constituição. (HEUSER, 2017, p. 2)

Outro diferencial no caso de Hamburgo, é que por ser consideradas *Stadtstaaten*, ou seja, a cidade possui poder discricionário sobre a aplicação da Lei de Residência – *Aufenthaltsgesetz*, emitidas por autoridades federais ou estrangeiras, sendo essa lei uma das mais importantes quando se trata de política migratória nacional.

Em continuidade a essa prerrogativa, a própria Constituição Alemã – Grundgesetz, no Artigo 84 acerca da Administração dos Estados – Fiscalização pela Federação é bem clara quando diz que os Estados podem adotar uma norma divergente às leis federais “Quando executam as leis federais como matéria própria, cabe aos Estados estabelecer a organização administrativa e o respectivo processo administrativo. Se as leis federais estabelecem algo distinto, os Estados podem adotar normas divergentes”. Na própria Lei de Residência – *Aufenthaltsgesetz* isso é mais uma vez colocado na Seção 107 concernente à cláusula da Cidade-Estado que diz que “O senado de Berlim, Bremen e Hamburgo serão autorizados a adaptar as disposições desta Lei em matéria de competência das autoridades às estruturas administrativas especiais dos seus territórios”.

Ainda assim, existe um paradoxo das Cidades Santuário. Por um lado, há de se ter grande cooperação entre fóruns e instituições relacionadas aos refugiados. Por outro lado, a CS implica em uma proteção ao migrante em que implica uma não-cooperação. Essa prática significaria a não denúncia do imigrante à polícia ou órgãos nacionais encarregados de deportação. Bauder (2017, p. 8) também ratifica a existência da prática de não-cooperação em CS dos EUA, Canadá e Reino Unido como desafio à soberania nacional:

Um aspecto comum às políticas e práticas do santuário-cidade nos EUA, no Reino Unido e no Canadá envolve a rejeição de abordagens nacionais para a migração e admissão de refugiados. De fato, as iniciativas do santuário urbano podem ser interpretadas como a tentativa de redimensionar políticas e práticas de migração e refugiados de escalas nacionais para urbanas. Especialmente as

CS nos EUA e no Canadá ilustram como as comunidades urbanas não se veem vinculadas pelas leis federais de migração e refugiados que ilegalizam alguns de seus moradores. Ao implementar esta regra, as Cidades Santuário incluem todos os moradores da comunidade local, independentemente da sua nacionalidade ou status nacional. No contexto do Reino Unido a Cidade Santuário funciona como um território político local que opera "com uma lógica de acesso aberto em vez de fronteiras fechadas", na qual todos os residentes ali pertencem. Desta forma, as políticas e práticas do santuário urbano constituem uma ameaça à soberania nacional. Essa ameaça à soberania é articulada através de aspectos legais, discursivos e formativos de identidade. (BAUDER, 2017, p. 8).

Fica claro que o fato de não-cooperar com as autoridades migratórias é algo intencional por parte das CS, sejam elas nos EUA, Canadá, Reino Unido ou Alemanha. Essa atitude também contribui em “minar” as forças da soberania nacional, colocando-se como um desafio, questionando a equação do Estado e seus cidadãos, tal como indica Czajka (2013, p.13)

Os atos do santuário também podem ser interpretados como um desafio à soberania do Estado em outro, maneira relacionada. Eles podem ser interpretados como um desafio à monopolização do estado das decisões sobre o direito de residência e cidadania. Perante o domínio exclusivo sobre o território, o direito de determinar os critérios de inclusão na comunidade política - e, portanto, o direito de determinar quem tem direito a direitos - constitui uma prerrogativa fundamental da soberania. Ao desafiar o monopólio do Estado em decidir os critérios de pertença, os atos de santuário representam um desafio fundamental para a reivindicação do Estado ao direito soberano. Eles também podem ser interpretados como questionando a equação do estado e das pessoas (CZAJKA, 2013, p. 113).

Se as cidades desafiam o monopólio do Estado soberano, algumas organizações fortalecem ainda mais esse papel ao possibilitar a troca de experiências e de pesquisas realizadas na área migratória, sob o viés de planejamento urbano. A exemplo disso, a Eurocities – fundada em 1986 pelos prefeitos de Barcelona, Birmingham, Frankfurt, Lyon, Milão e Roterdã, conta hoje com 45 cidades parceiras, incluindo Hamburgo.

No contexto santuário, a *Eurocities* ganhou grande importância na análise da relação entre refugiados e a cidade devido sua abordagem que inclui diferentes experiências urbanas. Em março de 2016, a *Eurocities* disponibilizou um relatório sobre

a recepção e integração de refugiados nas cidades, com apontamentos similares ao que já foram analisados nessa dissertação:

1 - As cidades mostraram uma liderança forte e a capacidade de coordenar diferentes serviços municipais e partes interessadas externas, às vezes na ausência de uma resposta nacional. 2 - A resposta do público nas cidades tem sido em grande parte positiva, com a sociedade civil se mobilizando para apoiar os esforços das administrações locais. No entanto, existem algumas preocupações sobre as crescentes tensões entre a população local em relação aos refugiados, e questões de ordem pública causadas principalmente por protestos de extrema-direita. 3 - A oferta de moradias acessíveis para os refugiados é extremamente desafiadora para as autoridades locais, e as cidades estão trabalhando para garantir condições de vida justas. 4 - A capacidade das autoridades municipais para lidar com os refugiados depende muito do fato de que a política de asilo é, uma responsabilidade dos governos nacionais, com as autoridades locais frequentemente dando pouca margem de manobra. Muitas cidades, no entanto, efetivamente substituíram as autoridades nacionais para estabelecer medidas de recepção. [...] 9 - Algumas cidades estão aumentando seus próprios gastos para lidar com a situação de refugiados, recrutando pessoal adicional e aprimorando a prestação de serviços, como cursos de idiomas. Eles consideram isso um investimento no futuro, com o potencial de impulsionar a economia local (EUROCITIES, 2016, p. 5).

Na ausência ou demora de uma resposta nacional, muitas cidades tiveram que coordenar a recepção e integração dos refugiados, arcando com os custos financeiros e sociais. Em um primeiro momento isso foi visto nas ilhas gregas e cidades italianas que foram os “portais” de chegada. Em um segundo momento, essa questão foi deslocada para outros países que, devido ao grande fluxo de chegada, também tiveram problemas em coordenar a recepção dos refugiados, contando em grande parte com iniciativas locais. No contexto alemão, tal situação se perdurou por meses devido à demora de reembolso aos estados/municípios. Ainda assim a resposta foi positiva por grande parte da população, apesar de ter gerado protestos na escala local por pessoas que se identificam politicamente com a extrema-direita.

A oferta de moradias para os refugiados é extremamente desafiadora pois é uma questão emergencial ter um local para dormir e para viver. Na falta dessas habitações, até mesmo o aeroporto de Berlim serviu como alojamento de refugiados, algo considerado

extremamente precário. Tal situação foi denunciada e aos poucos os refugiados foram encaminhados para habitações fixas.

O aumento dos gastos das cidades receptoras foi, portanto, inevitável. Esse mesmo relatório aponta que Hamburgo gastou cerca de 363 milhões de euros em 2014 com a recepção de refugiados e que, em 2015, esses gastos seriam no mínimo o dobro. Somando-se a isso viu-se o aumento da prestação de serviços como cursos de idiomas como fator agregador e integrador dos novos imigrantes.

Ainda que a política de asilo seja uma responsabilidade nacional, são as autoridades locais as responsáveis pelo cotidiano do migrante e refugiado e pela integração em si. Apesar desta responsabilidade e de possuir pouca margem de manobra, “muitas cidades substituíram as autoridades nacionais para estabelecer medidas de recepção”, perturbando o monopólio do Estado-Nação na política de asilo (EUROCITIES, 2016, p. 5). Bauder (2017, p.9) faz apontamentos semelhantes ao dizer que:

Os discursos do santuário perturbam o monopólio do Estado-nação em definir quem merece pertencer e quem não, e mudar a escala de pertença do nacional para o local. Em relação ao aspecto formativo de identidade, os refugiados e os migrantes ilegais estão se constituindo como sujeitos políticos no espaço das cidades santuário e, portanto, negam ao Estado-nação a autoridade para decidir quem é um membro legítimo da política. Promover as políticas e práticas do santuário na escala urbana é uma ameaça ainda mais séria para a soberania nacional do que o santuário da igreja pois as cidades fornecem uma entidade jurídica territorial em uma escala diferente, em que a soberania é articulada. (BAUDER, 2017, p. 9)

Segundo Heuser, “o município pode anunciar oficialmente que eles possuem um clima tolerante para com todos os habitantes, independente do status de residência ou cidadania”. Esse clima tolerante é contrário ao que é imposto por órgãos da União Europeia, como a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira - Frontex, e a própria Agência Federal para Migração e Refugiados – BAMF, com uma política específica de deportação daqueles considerados irregulares. Ter uma política nacional a favor da deportação não significa que a política local terá a mesma orientação, sobretudo quando se aponta cidades com práticas santuário e políticas de migração próprias.

Para alguns pesquisadores, a principal característica da CS é justamente a não-cooperação. Kim e Garcia (2008) conceituam a CS como a jurisdição que adotou políticas

formais ou informais que limitam a cooperação com as autoridades federais de imigração, e ainda que esse termo não esteja definido em regulamento federal, ele limita o papel das agências policiais e locais na aplicação das leis de imigração⁴.

Por fim, cabe dizer que a CS não é um status em si. O que é mais profícuo na sua análise são as práticas-santuário e o processo de formação do santuário, que existe independente da cidade ter ou não o status definido. Hamburgo mesmo sem ter esse status, demonstra ter muitas práticas santuário que, como em outras cidades, não está livre de tensionamentos não só por parte dos adeptos da extrema direita, mas também endógenas ao poder público. Esses tensionamentos são compostos principalmente por políticas de cooperação e por políticas de [não]cooperação, o que é visto por muitas instituições como algo que não é ilegal.

Ao final desse capítulo, foi analisada a capacidade da CS em atuar como resistência ao desafiar a soberania do Estado-Nação. Essa característica se torna um dos grandes diferenciais de Hamburgo como CS pois pelo fato de ser cidade-estado - e por isso, ter autonomia e Senado próprio, Hamburgo assumiu uma responsabilidade e uma política migratória local. Sendo assim, a CS é capaz de rearranjar as escalas quando a escala local – a CS, se torna capaz de atuar diretamente com uma escala supranacional – a UE, na redistribuição de refugiados que se encontram nas ilhas gregas e italianas.

Em Hamburgo, as próprias “políticas de integração” são claramente destinadas para aqueles que possuem o status legal reconhecido. A CS não é, portanto algo tão “inocente” pois permite a posição excludente de certos grupos. Por outro lado, existem as organizações que assumidamente atendem grupos sem status. Essas organizações são fundamentais pois elas são também resistência. A CS é um paradoxo capaz de incluir e

⁴ Convergente ao pensamento de Kim e Garcia, Siebert (2017, p. 8) em sua dissertação sobre o papel das igrejas nas CS da Alemanha coloca que a Agência Federal Alemã para Migração – BAMF, deixa claro que “o asilo oferecido pela igreja não está na lei nacional e portanto não teria direito ou autoridade suficiente para ir contra as decisões tomadas em nível federal” e que “no entanto, igrejas que praticam o santuário não se veem fazendo nada ilegal” e que “as igrejas veem sua atividade de santuário como mais uma “zona cinzenta” do que ilegal”.

excluir e que não representa em si uma solução e imutabilidade da política migratória na cidade.

3.5 Metodologia

Se no Capítulo 2 optou-se por uma abordagem privilegiando a escala nacional, a ênfase do Capítulo 3 é a escala de Hamburgo. Entretanto, antes de adentrar ao contexto hamburguês, foi necessário iniciar esse capítulo com a discussão e aplicabilidade do conceito de Cidade Santuário nos EUA, Canadá e Reino Unido. Isso se deve ao fato desse conceito ser tradicionalmente discutido pela literatura anglo-saxônica e de haver reconhecimento de Cidades Santuários nesses países. Posteriormente então foi feita a relação entre as práticas existentes na política de integração de Hamburgo, privilegiando o conceito de Cidade Santuário com o objetivo de (1) analisar o conceito da Cidade Santuário e sua experiência nos EUA, Canadá e Reino Unido, (2) compreender qual o público alvo das práticas santuário em Hamburgo, (3) desvendar quais as principais estratégicas que a prática santuário em Hamburgo se utiliza para a formação do “bom refugiado” e compreender como a CS desafia o monopólio nacional nas políticas de migração.

O conceito de Cidade-Santuário, 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. Seria então possível encontrar uma Cidade-Santuário na Alemanha?

Cerca de três semanas antes da viagem – outubro/novembro de 2017, a autora se debruçou em relacionar o conceito de cidade-santuário e Hamburgo por meio de fontes primárias. Nesse sentido, o artigo escrito por Helene Heuser, intitulado “Städte der Zuflucht - 2017” aponta e analisa Hamburgo - dentre outras cidades alemãs, que caminham para o status de Cidade-Santuário.

A identificação das práticas exercidas em Hamburgo como possíveis práticas santuário despertou o interesse na autora em se aprofundar na política de refúgio local e em descobrir quais aspectos ela se diferenciava das demais. Nesse sentido, essa pesquisa parte do princípio que grande parte da política de Integração em Hamburgo relaciona-se

ao conceito de Cidade Santuário, embora a cidade-estado pesquisada ainda não seja reconhecida por tal status.

Ao estudar o conceito de Cidade Santuário foi necessário compreender as diferentes abordagens pelos países para então identificar as características da Cidade Santuário alemã. Como foi colocado na discussão do capítulo, nos EUA, o Santuário se caracteriza pela não-denúncia do imigrante considerado ilegal, enquanto no Canadá as práticas se direcionam para que o imigrante em situação irregular receba acesso a serviços municipais como o serviço médico, abrigos de emergência e programas recreativos (BAUDER, 2017). Já no Reino Unido a CS funciona como uma rede de práticas destinadas a mudar as atitudes hostis em relação aos refugiados e requerentes de asilo (BAGELMAN, 2013). A partir desses princípios, a pesquisa em Hamburgo buscou compreender se esses aspectos se repetiam e/ou se diferenciavam e em quais aspectos essa diferença se tornaria uma característica da política santuário local.

Foi a partir da iniciativa *Refugees Welcome Map* que se selecionou as instituições a serem visitadas no trabalho de campo, realizado entre os meses de novembro e dezembro de 2017, com o objetivo de compreender a relação da Política de Refúgio Alemã e a Política Santuário em Hamburgo. Percebeu-se que grande parte dessas instituições se agrupava entre aquelas que ofereciam cursos de alemão, assessoria para direitos sociais, moradia, ofertas de trabalho, apoio para refugiados sem documento e “cursos de integração” e se destacavam como “Boas Práticas”.

Neste campo foram realizadas visitas a ONGs e demais instituições e sobretudo órgãos públicos que trabalham de forma direta com o imigrante, principalmente com o refugiado. Uma dessas visitas se deu em um dos cursos direcionados ao ensino de alemão, o curso *Dialog in Deutsch* onde foi possível assistir a aula como os outros alunos, uma pequena pesquisa participante. Entretanto, o campo trouxe alguns desafios para essa pesquisa e teve algumas limitações. Alguns locais visitados estavam cheios de imigrantes que já haviam agendado assessoramento, enquanto em outras instituições, os empregados alegavam que não poderiam conceder entrevista.

Uma outra fonte crucial para a elaboração do Capítulo 3 é a brochura intitulada “*Wir in Hamburg: Integrationkonzept 2017* – Nós em Hamburgo: Conceito de Integração 2017. Tal material foi indicado por um empregado do Centro de Boas-Vindas ao Imigrante em Hamburgo e foi um documento crucial no entendimento das estratégias de

integração que a cidade-estado disponibiliza. Além disso, só o fato de a cidade desenvolver o seu próprio conceito de integração, demonstra que a política migratória é um assunto não só nacional, mas local evidenciando a existência de um jogo de escalas e políticas interdependentes. Nesse sentido, é importante ressaltar que grande parte das instituições deixam suas funções bem esclarecidas em seus respectivos websites, mas entrevistas seriam essenciais para explicitar o objetivo de algumas políticas da cidade.

Ainda que frustrante, essas experiências são também dados. Primeiramente porque as visitas demonstraram que as instituições estavam funcionando, eram organizadas e estavam dispostas a oferecer o assessoramento para o refugiado. Além disso, a demanda era grande. Os cursos de alemão estavam sempre cheios, a assistência médica para imigrantes sem documentos funcionava e havia em todas as instituições vários *flyers* informando os “próximos passos” para o imigrante, além de ofertas de curso e demais atendimentos. Havia uma organização em um nível bem avançado e um trabalho voluntário muito presente. A escolha de utilização dos *flyers* parte do princípio que essa fonte secundária é um dos principais meios em que o asilado obtém informações. Ademais, esse material faz uma compilação da política de refúgio nacional e a política local, selecionando e apresentando as principais leis, o passo-a-passo para estar em situação legal no país e indica locais onde se pode estudar alemão ou obter atendimento médico.

Por isso, ao decorrer do trabalho, foram combinadas fontes qualitativas e quantitativas, primárias e secundárias, a fim de evidenciar os custos econômicos e sociais da Política de Refúgio na Alemanha. Nesse sentido destaca-se a Política de Integração em Hamburgo, caracterizada não só por se atrelar à Política Migratória Alemã, mas sobretudo por sua característica autônoma e seu poder discricionário, o que diferencia a cidade-estado Hamburgo - aqui considerada em formação santuário, perante as demais CS com status reconhecido.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo desta dissertação, algumas perguntas sempre se faziam: frente aos mecanismos de restrições migratórias da União Européia, a política atual de refúgio na Alemanha, se insere em uma política de integração? Como se operacionaliza esta integração? Sob a noção de Liebig (2007), pode-se observar que a integração que emerge está relacionada à assimilação, ou seja, a aceitação e o comportamento de acordo com os valores e crenças do país anfitrião, no caso a Alemanha. E ainda que a integração no mercado de trabalho seja considerada quase que imediata, o que é inclusive desejado por muitos refugiados, são trabalhos que exigem grande esforço físico. O primeiro trabalho normalmente acontece no seu próprio alojamento e é sub-remunerado, ao contrário do que é pago na Europa para faxinas e empregos domésticos. Ou seja, no contexto do mercado de trabalho, a inserção do refugiado se opera em trabalhos que são primeiramente confinados ao espaço do alojamento e sub-remunerados. Nesta primeira fase na Alemanha, percebemos como a condição política de solicitante de refúgio, transforma o refugiado em migrante. Aqui, na concepção que se trata de converter o refugiado em trabalhador. Trata-se mais de um esforço para inseri-lo nos espaços de trabalho, ainda que não-qualificados.

O avanço no idioma em geral é dado até o nível B1; para o refugiado, recém-chegado ao país e sem conhecimentos da língua de destino, isso já é considerado suficiente, o que lhe permite acessar empregos, aqueles fora do espaço do alojamento, de ordem mais profissionalizante ou técnica no mercado de trabalho industrial. A partir dessa formação profissional e linguística, o refugiado insere-se cada vez mais na lógica da mobilidade laboral no país, muitas vezes migrando para cidades em que a economia é mais dinâmica, como é o caso de Hamburgo.

A assimilação das leis do país anfitrião são imediatas e disponibilizadas em vários idiomas por meio de *flyers* e brochuras por toda a cidade de Hamburgo, fazendo um pequeno resumo das leis fundamentais na Alemanha, reafirmando o papel da mulher e a separação do Estado e Religião.

No Capítulo 1 foi discutido que o atual drama dos refugiados e solicitantes de asilo sírios, eritreus, afegãos, iraquianos trouxeram mudanças e rediscutiram as leis de imigração e de livre-circulação da Alemanha. Para além das leis migratórias, as leis trabalhistas também foram alteradas. Essa materialidade documental foi talvez um dos primeiros marcos da pesquisa em si pois indicava a motivação da Alemanha em receber tantos refugiados. Os fins humanitários, tão presentes no discurso de recebimento de refugiados deram lugar a uma série de políticas de “integração/trabalho”.

No Capítulo 2 percebeu-se, portanto, que o pacto federativo funcionou de forma falha quando se pensou no mecanismo de distribuição de solicitantes de asilo. Primeiramente porque o reembolso não ocorreu como deveria e sobrecarregou cidades que já possuíam um parque habitacional mais limitado. Além disso não há nenhuma garantia que mesmo com os gastos feitos pelas cidades, os solicitantes de asilo fiquem na mesma região após sua solicitação ser aprovada. O que se considera aqui é que a cidade tem um forte gasto econômico em disponibilizar habitações e qualificação para os novos habitantes, sem garantia de ter um retorno em forma de mão-de-obra, que parece ser o real objetivo do acolhimento.

No Capítulo 3, o recorte espacial se dá na cidade-estado de Hamburgo, em uma discussão acerca da sua política de integração e experiências santuário no acolhimento de refugiados e solicitantes de asilo. Ao final, foram discutidos os desafios e limites que Hamburgo, como cidade-estado enfrenta ao ser considerada escala alternativa à política nacional de migração.

A concepção de Cidade Santuário é celebrada por muitos pesquisadores pois, oferece uma alternativa à concepção das práticas estatais, e que, muitas vezes se configuram em uma visão idealizada - como se essas cidades não comportassem imigrantes em posições excludentes. Além disso, como apontado no Capítulo 3, a cidade é hoje o espaço onde refugiados e solicitantes de asilo possuem mais contato e, por isso, a passa a significar a escala onde se oferece maior proteção.

Percebe-se também que a abordagem de CS por parte do Reino Unido, Canadá, EUA e Alemanha são bem diferenciadas. Ainda que o contexto de santuário apareça fragilizado nos EUA a partir das políticas do Presidente Trump (2017-atual) que impedem oferecer asilo para pessoas provenientes de países com forte cultura islâmica, deixando o imigrante em uma maior condição de fragilidade, o conceito de CS se reinventa. 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*. 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. Entretanto, o objetivo desse trabalho não foi demonstrar contextos nacionais variáveis e sim contextos diferentes para ilustrar as diferenças nas possibilidades de pertença urbana em que os atos e manifestações realizadas no urbano reforçam discursos nacionais de pertencimento, políticas e leis federais, sejam elas restritivas ou não. Esses atos de solidariedade devem impedir a premissa de definir a cidadania como um privilegio nacional de nascimento que pode ser negado aos migrantes e avançar no direito à cidade para todos (BAUDER, 2016).

Como foi discutido, as iniciativas da cidade santuário objetivam fundamentalmente transformar a compreensão e concepção da cidade vista apenas como um espaço de refugiados e solicitantes de asilo, alterando a visão da cidade para uma identidade como um lugar de boas-vindas. Por isso, a cidade santuário objetiva modificar as imaginações geográficas.

Mesmo assim, o desempenho da CS também é questionado, afinal, compreender a CS como alternativa à política migratória nacional é uma abordagem pertinente? Esse é um dos motivos para que a atuação da CS seja ainda questionada. 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, considerada capitalista e opressora, 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.

Sendo assim, seria possível ter uma comunidade política, mesmo que sem status reconhecido? A CS é uma alternativa combativa à visão estatal e que tenta cada vez mais colocar o refugiado como voz ativa, cidadão político e não apenas uma força de trabalho. Ainda que a visão da cidade santuário seja considerada idealizada, pois não está institucionalizada em forma legal, sua composição é sobretudo por cidadãos comuns, engajados socialmente, seja no Canadá, EUA, Reino Unido ou Alemanha. São pessoas que tentam descolonizar sua prática e mobilizam de certa forma algumas instituições, ONGs e até mesmo a vizinhança.

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 (2008) 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 de integração que, segundo a brochura de integração de Hamburgo, 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.

REFERÊNCIAS

- ACNUR. Convenção relativa ao estatuto dos refugiados. 1951. Disponível em: http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf. Acesso em 25 de setembro de 2017.
- ADFUE – Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Manual de legislação europeia sobre asilo, fronteiras e imigração. 2014.
- BADE, Klaus; OLTMER, Jochen; Migration. **Zeit Bilder**, 15. Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung, 2004.
- BAGELMAN, Jennifer. Subverting the Spectacle of Sanctuary. University of Victoria – Thesis. 2006.
- BAGELMAN, Jennifer. Sanctuary: a Politics of Ease? Alternatives: Global, Local, Political. 2013.
- BAMF. Wie sieht die Verteilung von Asylbewerbern auf die Bundesländer aus? 2017 Disponível em: <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Lexikon/FAQ-Fluechtlings-Asylpolitik/2-was-bekommen-fluechtlinge/02-Wie-Verteilung-Bundeslaender.html>. Acesso em 19/05/2018.
- BAUDER, Harald. Possibilities of Urban Belonging. *Antipode*, vol 48, n. 2. 2016.
- BAUDER, Harald. Sanctuary Cities: Policies and Practices in a international perspective. *International Migration*, vol. 55. 2017.
- 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.
- 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.

BUNDESMINISTERIUM DER FINANZEN. Monatsbericht des BMF Januar 2017. Disponível em: https://www.bundesfinanzministerium.de/Monatsberichte/2017/01/Downloads/monatsbericht-2017-01-deutsch.pdf?__blob=publicationFile&v=8. Acesso em 13/05/2018.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND. AsylbLG. Asylbewerberleistungsgesetz Disponível em: https://www.gesetze-im-internet.de/asylblg/_5.html. Acesso em 10/03/2018.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND. Aufenthaltsgesetz – AufenthG. Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet. Disponível em: https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/BJNR195010004.html#BJNR195010004BJNG000101310. Acesso em 02/03/2018.

BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND. Grundgesetz. Disponível em: <http://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html>. Acesso em 02/03/2018.

BUSSI, Michel (org). Un monde en recomposition: Géographie des coopérations territoriales. Purh, 2009.

COMISSÃO EUROPEIA. Agenda de Migração. 2015. Disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf. Acesso em 10 de setembro de 2018.

CZAJKA, Agnes. The potential of Sanctuary: Acts of sanctuary through the lens of Camp. In: Sanctuary in a International Perspective. 2013. Disponível em: https://www.academia.edu/26086866/The_Potential_of_Sanctuary_Acts_of_Sanctuary_Through_the_Lens_of_Camp. Acesso em 04/03/2018.

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.

EASO. Latest asylum trends – 2016 overview. 2017. Disponível em: <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Latest%20Asylum%20Trends%20Overview%202016%20final.pdf>. Acesso em 06 de março de 2017

EUROCITIES. Refugee Reception and Integration in the cities. 2016. Disponível em: <https://ec.europa.eu/futurium/sites/futurium/files/eurocities-refugees-report.pdf>. Acesso em 25 de março de 2018.

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.

INFOMIGRANTS. How much Money do refugees in Germany get? 09/12/2017. Disponível em: <http://www.infomigrants.net/en/post/5049/how-much-money-do-refugees-in-germany-get>. Acesso em 10/04/2018.

JUBILUT, L. O Direito Internacional dos Refugiados e sua aplicação no ordenamento jurídico brasileiro. São Paulo: Método, 2007.

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.

KIM, Yule; GARCIA, Michel. “Sanctuary Cities”: Legal Issues. CRS Report for Congress. 2008.

KLAUS, Bade; OLTMER Jochen. Normalfall Migration. 2004. Bonn, Bundeszentrale für Politische Bildung. Disponível em: <http://www.bpb.de/gesellschaft/migration/dossier-migration-ALT/56368/migrationspolitik-in-der-ddr?p=all>. Acesso em 05/09/2018.

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.

LIPPERT, Randy. Sanctuary as Sovereign Power. In: Sanctuary Sovereignty Sacrifice: Canadian Sanctuary Incidents, and Law. Toronto: UBC Press, 2005

NYERS, Peter. No one is illegal between city and nation. Studies in Social Justice. 2010.

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. Benefits of Immigration outweigh the costs. The Catalyst. 2016. Disponível em: <https://www.bushcenter.org/catalyst/north-american-century/benefits-of-immigration-outweigh-costs.html> . 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/eclett/2006/el0607.pdf>. Acesso em 23/05/2018.

ORRENIUS, P.; HOLLIFIELD, J.; MARTIN, Philip. **Controlling Migration**: a global perspective. Stanford University Press. Stanford, 2014.

PHINNEMORE, David. The European Union: Establishment and Development. In: CINI, Michelle & PÉREZ-SOLÓRANO BORRAGÁN, Nieves. **European Union Politics**. Oxford: Oxford University Press, 2010. p. 32-47.

SANTOS, Boaventura de Souza. Uma concepção multicultural de direitos humanos. **Lua Nova** [online]. 1997, n.39, pp.105-124.

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

SIEBERT, Randy. Contemporary Sanctuary in Germany: Bavaria and the Intricacies of Church Asylum. Dissertação de Mestrado em Estudos Internacionais. University of Washington, 2017.

SOLIDARITY CITY NETWORK. Flyer. 2017. Disponível em: https://solidarity-city.eu/app/uploads/2017/10/Solidarity_City_Flyer_en.pdf. Acesso em 15/12/2017.

WALIA, Harsha. Sanctuary City from below: dismantling the city of Vancouver. The Mainlander, 2014. Disponível em: <http://themainlander.com/2014/06/02/sanctuary-city-from-below-dismantling-the-city-of-vancouver/>. Acesso em 04/03/2018.

ANEXOS

Solidarity City

A just city for all – how does that work?

Solidarity Cities in the US, Canada, UK, Italy and Spain stand up for the rights of Refugees and Sans Papiers for a long time. The communal action level is appropriate for this because all institutions can agree on a solidarity practice.

What is new about this? Activist groups, institutions and even municipal administration are pulling in the same direction, whether it is health care, job hunting, finding a place to live, or any other issue of day to day life.

What is the idea behind it all? We want to create a city that is worthwhile living in for all habitants. A social community works best if everybody can actually build their lives in it autonomously. Everyone must be enabled to live, work and connect with others as they want. We do not accept that only people who carry a German passport and have enough capital will succeed achieving this. We demand a City for all!

We join the international network of Solidarity Cities!

Illegalization is a safety risk

People of different origins live together in every city. Not all citizens have a German passport, not everybody has a secure resident permit status. This results in some people having very limited access to social benefits. The law for social benefits for asylum seekers expects them to live on an even lower base than what Hartz IV provides (current term for social benefit in Germany). Others have to live completely without any benefit from the state. As undocumented persons they need to avoid almost any contact with the authorities. Persons who are only tolerated ("Duldung") live in a state of constant insecurity under the threat of deportation. Illegalized people become invisible. They can not send their children to school or kindergarten, afford rudimentary health care and they are forced to stay out of work or to work under bad conditions. The possibility to be proactive and selforganized is impeded.

Don't ask, don't tell – Actively ignoring the resident permit status

A new class of people is formed. They have no or little rights, depend on governmental help and social welfare and are forced into passivity. This not only overlooks human potentials and creates unnecessary costs, but ignores Human rights and threatens the social life in the cities. Exemplary, illegalized people are out of the question as witnesses before court. Also giving first aid can be dangerous for them. In most cases however it is not even necessary nor obligatory for authorities,

schools, medical practices or clinics to require data concerning the resident permit status, let alone to pass them on. Therefore „Don't ask, don't tell" speaks of a practice which is the minimal consensus for all actors in a Solidarity City.

Cities of Refuge – Sanctuary Cities Solidarity Cities: a worldwide network

Since 1970, 250 cities have declared themselves as Cities of Refuge. They want to provide access to public services for all and refuse to collaborate with repression against illegalized people and deportations. They call themselves Cities of Refuge, Sanctuary Cities or Solidarity Cities – the concept being basically the same. In the US Sanctuary Cities have a higher average household income, less unemployment, and less crime compared with communities who don't participate in the network. In Germany Cities of Refuge are also possible. They can provide a better and safer communal living. Groups and alliances in many German cities are planning to participate in the international network. Also in Switzerland there are current movements to facilitate easier living conditions for illegalized people.

Solidarity Cities in Germany

Cities are liable for the welfare of all citizens, not only for those with a German passport. Nationality and resident permit status should not result in second or third class citizens. All inhabitants of a city benefit when social solidarity is practised. When people with a

precarious resident permit status can participate actively at the society, work, live, learn and provide for themselves. In the international movement of Solidarity and Sanctuary Cities alliances of solidarity action groups i.e. with municipal administrations, healthcare authorities, schools, trade unions, and also with police departments can be found. All of them act for various reasons for the assumption that segregating the city into legal, so called tolerated and illegalized persons causes problems for communal living. We call a case for communal politics, local institutions, (i.e. Kindergarten, schools, companies, chambers, clinics) and civil society to join the movement of Sanctuary/ Solidarity Cities. Let us discuss which communal spaces we can demand to use to that end.

More Information

About the concept of Solidarity Cities and about the actual international state of affairs you can find for exemple here:

www.solidarity-city.eu
www.solidarity-city-berlin.org/about-us
www.fluechtlingsforschung.net/staedte-der-zuflucht
www.fluechtlingsforschung.net/sanctuary-cities-inder-brd
www.ffm-online.org/2017/02/16/sanctuary-cities-einmodell-fuer-europa
www.toronto.nooneisillegal.org/demands
www.cityofsanctuary.org

New initiatives for a Solidarity City

There are initiatives in a bunch of cities - our goal is to network and support each other

Augsburg At the beginning of 2017 the initiative „Augsburg – Solidarity City of Refuge“ was founded. Coming from the local refugee-council a broad alliance of municipal groups are working towards Augsburg becoming a City of Refuge in which migrants in need can find a new home.
 ☞ fluechtlingsratsaugsbuerg@gmail.com

Berlin Solidarity City is a network of organizations of individuals and was founded in 2015. Our organisation is an assembly of migrants, refugees, and illegalized people, as well as groups of people who can help in respective situations, and other supporters.
 ☞ kontakt@solidarity-city-berlin.org ☞ solidarity-city-berlin.org

Bern „All of us are Bern“. Not where we come from, but where we live and our mutual future should be in the centre of focus. The Cafe Cosmopolis where those who are targets of racism can meet and communicate, a work group against racial profiling, as well as an initiative for a Bern City-ID-Card belong to the network. Right from the beginning people without documents were included.
 ☞ wir-alle-sind-bern@imnerds.ch

Bremen We see ourselves as a municipal network that connects existing infrastructure and already ongoing fights wanting to reinforce them. We are fighting for equal rights and social participation for all people whether it concerns medical health care, education or political participation.
 ☞ start@solidarity-city-bremen.org

Darmstadt A currently very small initiative group for a solidarity city has been formed. Practical approaches are church asylum and civil asylum. The goal is to go beyond stopping deportation with a broader focus.
 ☞ sgj@inadlr.org

Frankfurt The Frankfurt action alliance engages in protecting people, who have fled to Frankfurt/M. It is our goal that the political bodies sign up to stop deportation. Those who live in Frankfurt are Frankfurters.
 ☞ solidarity-city-ffm@lists.riseup.net

Freiburg The „Solidarity City“-initiative has established itself from longtime civil engagement for human rights and the right of residence. Monthly plenums and individual theme-oriented work groups want to establish a broad platform in the city that helps to fight for better living conditions for everyone.
 ☞ zuluft@freiburger-forum.net ☞ freiburger-forum.net/zuluft

Göttingen The solidarity city of Göttingen is founded on the cooperation of MediNet, living-space initiatives, anti-racism groups and others. Derived from the support of illegalized people and the experience gained through church asylum the development of „citizen asylum“ is one of its first practical initiatives.
 ☞ solidarity-city-goe@lists.riseup.net

Hamburg „Never mind the papers“ works on a longterm project about „Urban Citizenship“ and a Solidarity City Hamburg which focuses on the fields of housing, staying, education and work of all precarized people. The „Aktionskreis Hamburg Hat Platz“ demand the instant acceptance of

more shelter and asylum seekers and the immediate stop of deportations to Afghanistan. It organized a few big demonstrations and drafted the manifest „Hamburg - City of hope“. The petition for accepting 1000 refugees from Greece is supported by 35 lokal organizations and supported by 5000 people. It is going to be transferred to the authorities soon.

Sign here: ☞ <https://weact.compact.de/petitions/hamburg-hat-platz>

Hanau A bunch of experiences with church asylum against Dublin deportations and a current initiative for „citizen asylum“ for Afghan refugees threatened by deportation are two basic practices for a concept of a solidarity city in Hanau. Apart from the fights for the right to stay we see the necessity to promote the issue of social marginalisation of different social groups.
 ☞ kmii-hanau@entira.info

Hannover An initiative for a Solidarity City exists since May 2017. Currently a network of projects is initiated that already are realising practices of a solidarity city. But we also want to react to the current political situation with its specific demands (i.e. no deportation to Afghanistan) and activities (i.e. support of the right of residence and other actions).
 ☞ solinet-hannover@lists.riseup.net

Cologne An initiative has been founded and further activities are planned.

Leipzig During the „Welcome 2 Stay“-action days the idea was spread that there will be a campaign for decentralised living and integration; there are groups working MediNet towards a health-card and towards stopping deportation to Afghanistan; these activities can work under the slogan of SC.

Marburg Solidarity City Marburg is an alliance that consists of various Marburg initiatives and individuals. We have organized ourselves midterm 2017 with the aim to make Marburg a city where people enjoy equal access to social services and a right to rights. Independent from their origin or residence permit status.
 ☞ solidarity-city-mr@riseup.net

Münster The initiative „Refuge City“ wants to accept people directly from the camps and is interested in a broad alliance and partnership with other cities.

Osnabrück Activist groups, initiatives and individuals with different views and focusses work since autumn 2016 for making Osnabrück a Solidarity City. We also highlight solidary and emancipatory structures that exist already, implement conditions and demand their official acceptance.
 ☞ kontakt@solidarity-city.eu

Zürich „All of us are Zürich“ asks how citizenship can be practically realised for everybody living in Zürich and among other things engages for a City-ID-Card. The Autonomous School Zürich is a self-governed school from and for people with a precarious residence permit status and a kind of asylum within the repressive migration regime of Zürich.
 ☞ wirallesindzuerich.wordpress.com ☞ bildung-fuer-alle.ch

Is your city missing?

Get active, inform yourself about networks and possibilities in your city on solidarity-city.eu

We demand:

Every person living in a city...

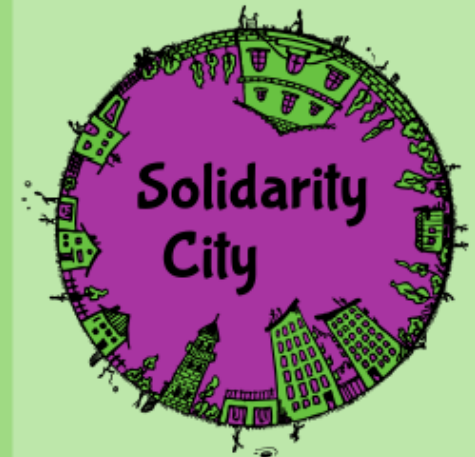
- shall have a right to basic provision
- shall have access to infrastructures of the city
- shall have the chance to educate themselves
- shall have medical care and counselling
- shall have a right to political participation
- shall have a right to participate culturally
- shall have the right to stay

These rights shall be granted independently from resident permit status of a person. We still say: No one is illegal!

Illegalization of people and their exclusion is not a solution; it is the problem!

Network Solidarity City

For more justice
in the city for all!



www.solidarity-city.eu

ANEXO 2: Flyer Solidarity City - verso. Disponível em: https://solidarity-city.eu/app/uploads/2017/10/Solidarity_City_Flyer_en.pdf. Acesso em 10/09/2018.

