

O PAPEL DAS CIDADES NO ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS – ESTUDO COMPARATIVO ENTRE BERLIM E PARIS

THE ROLE OF CITIES IN WELCOMING REFUGEES –
A COMPARATIVE STUDY BETWEEN BERLIN AND PARIS

Bruno Ferreira Costa*
bdfc@ubi.pt

Géssica Teles**
gessica.2510@bol.com.br

Nos últimos anos registou-se um crescimento significativo do volume de fluxos migratórios à escala global, principalmente tendo como porta de destino o espaço comunitário europeu. De facto, o espaço comunitário europeu seja pela estabilidade democrática, seja pelas condições de vida, tornou-se um polo de atração para esta nova vaga de refugiados, oriundos de países envolvidos em diversos conflitos armados no norte de África e no Médio Oriente. Este fluxo de migrantes desafia todos os níveis de governo, principalmente os governos locais, que estão na linha da frente de receção e acolhimento dos refugiados. O presente estudo centra-se na recente crise dos refugiados que tem assolado a Europa, bem como na forma como as cidades europeias, nomeadamente Paris e Berlim, atuaram no sentido de integrar um volume significativo de refugiados, o que colocou diversas questões ao nível das estratégias de integração e acolhimento adotadas. Com base num estudo comparativo e descritivo, procuraremos rastrear as estratégias políticas adotadas ao nível local no acolhimento de refugiados, permitindo mapear as condições para a efetiva integração destes cidadãos no espaço europeu.

Palavras-Chave: cidades, migrantes involuntários, refugiados, direitos humanos, Paris, Berlim.

In recent years there has been a significant increase in the volume of migratory flows on a global scale, especially with the European Community area as the final destination. In fact, the European community's space due to democratic stability and to its living conditions, has become a magnet for this new wave of refugees from countries involved in various armed conflicts in North Africa and the Middle East. This influx of migrants challenges all levels of government, especially local governments, who

* Universidade da Beira Interior, Covilhã, Portugal.

** Mestre em Relações Internacionais, Universidade da Beira Interior, Covilhã, Portugal.

are at the forefront of receiving and welcoming refugees. The present study focuses on the recent refugee crisis in Europe, as well as on how European cities, namely Paris and Berlin, worked to integrate a significant number of refugees, considering the different approaches and strategies to host this flow of refugees. Based on a comparative and descriptive study, we will try to trace the political strategies adopted at the local level in the reception of refugees, allowing to map the conditions for the effective integration of these citizens in the European space.

Keywords: cities, involuntary migrants, refugees, human rights, Paris, Berlin.



Nota introdutória

A deslocação forçada de um grande contingente populacional encerra, em si, um conjunto de problemas e desafios no que diz respeito à capacidade de integração destes cidadãos nos países de acolhimento. Na última década, com o agravar do conflito armado na Síria, verificou-se um crescimento exponencial do número de refugiados a realizar a travessia rumo à União Europeia, porto de abrigo face às diversas ameaças registadas nos países de origem. O volume do fluxo migratório implicou um olhar atento dos agentes políticos europeus, perante o maior nível de refugiados em solo europeu desde a Segunda Guerra Mundial.

O recurso à Convenção de Genebra de 1951 (Convenção relativa ao Estatuto dos Refugiados; UNHCR 2010) permite-nos enquadrar conceitualmente os indivíduos que poderão beneficiar ou solicitar o estatuto de refugiado ao abrigo da legislação internacional. De facto, estamos perante indivíduos forçados a deixar o seu país de origem e procurar a proteção de outros Estados devido a perseguições por motivos de religião, raça, nacionalidade, filiação/pertença a determinado grupo social ou político. Estes indivíduos estão despojados da possibilidade de verem os seus direitos garantidos e defendidos nos respetivos países de origem, sendo que atualmente o número de refugiados em solo europeu ultrapassa já um milhão de pessoas. Perante este fluxo de refugiados, a União Europeia (U.E.) enfrenta uma crise que testa a sua capacidade de gestão deste processo, tanto a nível social, como económico, securitário e legal.

As cidades, face ao desenvolvimento cultural, económico e social, são um importante polo de atração, desempenhando um papel crucial no aco-

lhimento de refugiados. O carácter multicultural das metrópoles europeias funciona como um desbloqueador na capacidade de integração destes fluxos migratórios. O nosso caminho parte precisamente desta premissa, sendo que a opção pela análise das políticas de acolhimento de Berlim e Paris imbrica diretamente com um conjunto de considerações: a dimensão (geográfica, económica e populacional) destas cidades; o número de refugiados acolhidos nestas capitais europeias; os apoios económicos registados no acolhimento a refugiados, bem como a prévia existência de uma ampla comunidade de refugiados, permitindo, muitas vezes, políticas de reagrupamento familiar.

Contudo, importa ter presente algumas questões, nomeadamente verificar se estas cidades têm um plano satisfatório relativo ao acolhimento de refugiados e em que condições se processa essa integração. Descodificar os impactos registados nas cidades face ao incremento do número de refugiados acolhidos nos últimos anos e verificar se as políticas de integração visam uma perspetiva meramente assistencialista ou de empoderamento dos indivíduos.

Importa referir que a atual vaga de refugiados é bastante diferente das vagas que vigoraram nas décadas de 1980 e 1990, ou seja, composta essencialmente por intelectuais opositores a determinados regimes políticos. A atual vaga é composta, na sua maioria, por cidadãos comuns, famílias inteiras que procuram fugir a cenários de guerra civil. Outro grupo relevante é constituído por indivíduos a fugir da perseguição com base nas diferenças étnicas e religiosas, pelo que a comunidade internacional desempenha um papel vital no combate a todos os cenários que coloquem em causa a dignidade humana.

Nesse sentido, impõe-se uma política de acolhimento de refugiados justa, proactiva e eficaz. Para fazer face aos objetivos elencados, recorreremos ao método comparativo e a uma perspetiva descritiva (análise qualitativa) com vista a compreender as políticas de acolhimento e a sua adequação à atual crise dos refugiados, numa perspetiva exploratória a esta nova vaga de refugiados.

1. A luz dos refugiados: direitos de um povo sem direitos

Embora os processos migratórios não sejam um fenómeno recente, são aliás uma condição da própria existência humana, a migração representa uma crescente preocupação dos governos nacionais, nomeadamente no

seio da União Europeia. De facto, tal como defende Goodwin-Gill (2001) a migração, seja ela voluntária ou involuntária, livre ou forçada, transformou-se numa das questões críticas dos nossos tempos. Estamos perante novos desafios que estão diretamente relacionados com a transformação da tipologia de refugiados, distante dos “refugiados clássicos” identificados por Zolberg, Suhrke e Aguayo (1989).

A análise dos fluxos migratórios em solo europeu é crucial para compreender o recente fenómeno, nomeadamente após um século marcado por duas grandes guerras, por inúmeros governos ditatoriais e por constantes fluxos de mobilidade na procura de melhores condições de vida. A estabilidade política da União Europeia e o alargar das fronteiras ao leste europeu permitiram desde os finais dos anos 1990 um reforço dos estudos no âmbito das políticas de acolhimento de refugiados, tendo o conceito de “migrantes forçados ou involuntários” emergido nas discussões académicas (Chimni 2008), o que permitiu alargar o âmbito das considerações em torno das classificações clássicas de refugiados. Estávamos perante novas causas a justificar o fluxo migratório de indivíduos, sendo que estas considerações conduziram inclusivamente a equacionar novos conceitos, como por exemplo o de “refugiado económico”.

A afirmação dos “migrantes forçados ou involuntários” atesta a incapacidade de encontrarmos uma definição consensual e limitar as causas na base dos fluxos migratórios, principalmente se considerarmos as movimentações no seio do mesmo Estado. Por sua vez, “na perspetiva das migrações internacionais, que têm na transposição da fronteira do país de origem um elemento central, esta nova perspetiva desafia a elaboração de instrumentos novos de intervenção humanitária pois vai ao encontro de soberania de cada Estado” (Sousa 2016, p. 76).

Neste cenário, podemos equacionar a emergência de uma crise de refugiados, sendo que “a verdadeira crise não é simplesmente baseada em números ou mesmo no grau de dificuldades, tanto físicas como emocionais, sofridas por todos os envolvidos [...] a crise real é política e moral” (Adelman 1983, p. 1). Esta perspetiva de Adelman desvia-se do âmbito da presente análise, uma vez que consideramos que a temática dos refugiados entrou na agenda mediática em virtude do número de refugiados a entrar no continente europeu. É precisamente esta vaga de refugiados que faz emergir o debate em torno das conceções acima referidas, tais como ‘migrantes forçados ou involuntários’ ou de ‘refugiados económicos’.

Não é nosso objetivo mesclar os conceitos de ‘refugiados’, ‘migrantes forçados’ ou ‘migrantes involuntários’, uma vez que é possível descortinar

definições específicas de cada um destes conceitos, bem como causas na base da migração registada. Recorrendo ao contributo de Marrus (2010), é possível identificar três indicadores para caracterizar os refugiados nos tempos modernos, a saber: o aumento significativo do número de refugiados, principalmente oriundos do continente Africano e do Médio Oriente; a associação entre esta nova vaga de refugiados e um novo registo de apátridas, considerando a maior responsabilidade do Estado no desempenho das funções sociais, outrora da responsabilidade da Igreja e das associações comunitárias, e a maior duração dos períodos de exílio destes refugiados, que em muitos casos permanecem em campos de refugiados durante vários meses até conseguirem solicitar um pedido de asilo formal.

Esta nova vaga de refugiados, oriunda de países como o Afeganistão, o Iraque ou a Síria, em simultâneo com a expansão do autoproclamado Estado Islâmico, originou “a necessidade de recentrar o debate em torno das diferenças sociais e culturais, tendo feito reemergir uma espécie de dicotomia entre um ‘racismo subtil’ ou associado a indicadores económicos e uma política baseada no integracionismo e na defesa intransigente dos direitos humanos” (Costa 2016, pp. 153-154).

Este novo debate é ainda mais vincado nos países ocidentais, considerados como centros de cultura, educação, inovações e oportunidades económicas, sendo as diversas metrópoles europeias um importante polo de atração dos migrantes internacionais, seja pelo acesso a mais oportunidades de emprego, seja pelas condições económicas e sociais associadas a estas cidades, bem como a estruturas de acolhimento mais adequadas às necessidades dos refugiados. Com base nos dados disponibilizados pela Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura, verifica-se que cerca de metade dos migrantes internacionais concentram-se em dez países altamente urbanizados e com um elevado índice de desenvolvimento humano (IDH): Estados Unidos da América; Alemanha; Federação Russa; Arábia Saudita; Reino Unido; Emirados Árabes Unidos; Canadá; França; Austrália e Espanha.

Com esta nova vaga de refugiados assistiu-se a mudanças significativas nas características demográficas, culturais, políticas e económicas destes países, criando-se um conjunto de desafios não apenas para os decisores políticos, como também para a sociedade civil globalmente considerada. Diversas são as causas que favorecem a migração, que pode ser voluntária (reunificação familiar, melhores oportunidades de educação e emprego) ou involuntária, quando as pessoas são forçadas a deixar seu país de nascimento e procurar a proteção de um outro país (refugiados em busca de

condições de sobrevivência, por exemplo) e, portanto, cabe neste estudo, a diferenciação do conceito de refugiado e imigrante.

Tal como referimos com o recurso à Convenção de Genebra (1951), os refugiados são indivíduos forçados a abandonar o seu país de origem face a situações de perseguição em razão da sua raça, religião, nacionalidade, grupo social ou opiniões políticas. Do mesmo modo, a definição abarca todos os indivíduos que tenham a sua vida, segurança ou liberdade ameaçadas no decurso de violência generalizada, agressão estrangeira, conflitos internos, violação massiva dos direitos humanos ou outros fatores que tenham perturbado a ordem pública (Convenção da Organização da Unidade Africana de 1969 e Declaração de Cartagena de 1984).

As recentes vagas de refugiados estão intrinsecamente ligadas à ocorrência de guerras civis no plano internacional, originadas por múltiplos motivos, sejam eles religiosos, políticos, étnicos ou económicos. Os cenários de conflitos colocam em causa a vida e os direitos fundamentais de indivíduos ou grupos populacionais que representam determinadas etnias ou religiões minoritárias no país ou que assumem opiniões políticas distintas das do governo, estando, assim, sujeitos a ameaças e perseguições (Moreira 2005). Por outro lado, diretamente relacionado com a ausência de respostas imediatas aos problemas associados à crise de refugiados, verifica-se que estas situações acontecem, geralmente, em países sem grande expressão no cenário internacional (Jubilut 2007), o que pode 'justificar' a menor intervenção da comunidade internacional na resolução destes conflitos.

De um modo geral, a situação do refugiado é tão perigosa e intolerável que o mesmo é impelido a cruzar fronteiras internacionais, mesmo em situações que colocam em risco a própria vida, na procura de condições de segurança em países próximos. Após este passo, todas as situações são analisadas pelos países de acolhimento no sentido de validar o estatuto de refugiado e conceder asilo a estes indivíduos. Este reconhecimento tem por base um princípio facilmente compreensível: o hipotético regresso (deportação) destes indivíduos para os países de origem poderá significar um perigo para a própria vida, pelo que a negação do pedido de asilo poderá ter consequências nefastas.¹

O incremento do número de fluxos de migrantes, bem como as causas intrínsecas a esses fluxos, deram origem a diversas terminologias e enquadramentos concetuais. Neste contexto, o papel dos Estados e das Organizações Internacionais é determinante no apoio a indivíduos vítimas

1 Este alerta é evidenciado em <<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas>>.

de catástrofes desencadeadas por problemas naturais, bem como as migrações internas (registadas entre regiões do mesmo país), mas que em termos comparativos poderão estar em situações similares às vividas pelos refugiados e consequentemente necessitam de proteção e assistência no sentido de ver garantidos os seus direitos básicos (Morêz 2009).

Recorrendo ao contributo de Pierin (2009), consideramos os indivíduos que migram de forma forçada em cinco tipos, a saber: os solicitantes de asilo (que poderão vir a caber na tipologia de refugiado); os refugiados propriamente ditos (que poderão ser acolhidos por um país, reassentados num terceiro Estado ou repatriados para o país de origem); os deslocados internos (cuja migração se desenrola no mesmo país); os apátridas (que não possuem um vínculo jurídico de nacionalidade a um Estado, sendo que esta ausência/perda de nacionalidade poderá estar relacionada com processos de descolonização ou desintegração de federações) e os asilados.

Por sua vez, o conceito de imigrantes está imbuído de uma carga inicial mais voluntarista, ou seja, os indivíduos não são alvos de ameaças à sua vida ou liberdade, mas optam por migrar na procura de melhores condições de vida, na procura de trabalho ou oportunidades de desenvolver projetos de formação ou garantir a reunião com familiares. Em termos jurídicos estes indivíduos continuam a beneficiar da proteção do país de origem, sendo o seu regresso uma possibilidade. Considerando os países recetores destas vagas de migração, regista-se uma legislação específica em cada Estado. De facto, cada país tem a liberdade de determinar as regras existentes para o acolhimento destes migrantes, enquanto que as regras na base do acolhimento dos refugiados baseiam-se em normas nacionais e internacionais, tal como estipulado pelo Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados.

Não é nosso propósito incidir a presente investigação num marco meramente concetual e normativo, embora seja evidente que a classificação tradicional de refugiados já não permite uma resposta eficaz perante as diversas situações existentes. De facto, a possível emergência do estatuto de 'refugiado económico' pode estar associada a populações que vivem em situações de extrema pobreza e cuja permanência nesses Estados pode conduzir a situações de carência que colocam em causa a saúde e o bem-estar das populações. Face a países que registam uma esperança média de vida inferior a 50 anos, não poderemos estar perante cenários em que as pessoas ficam 'antecipadamente' condenadas a situações de pobreza extrema e que afetam diretamente direitos fundamentais?

O direito internacional define e protege os refugiados e é uma das três vertentes da proteção da pessoa humana. A Convenção da ONU sobre o

Estatuto dos Refugiados, a Convenção da Organização da Unidade Africana e a Declaração de Cartagena são a chave para a proteção dos refugiados. Os princípios legais destes instrumentos têm influenciado inúmeras leis e costumes internacionais e nacionais (ACNUR 2015b). A existência de uma convenção internacionalmente aceite permite mapear os direitos e os deveres dos Estados perante o acolhimento a refugiados, o que atribuiu a este processo um carácter universal (Pierin 2009).

Na base dos direitos dos refugiados encontra-se o conceito de *non-refoulement*, que significa, precisamente, que o indivíduo não pode ser devolvido/deportado para o país de origem, tendo por base o perigo que essa situação poderia causar. Neste caso, os refugiados devem beneficiar da proteção, acolhimento, habitação no país de acolhimento (Jubilut 2007). Desta análise, realça-se os quatro princípios legais elencados pela Unesco e que os governos nacionais devem levar em consideração perante situações de migrantes e refugiados: os direitos humanos universais aplicam-se a todos os refugiados e migrantes, independentemente do respetivo *status*; princípio da igualdade de tratamento e não discriminação entre refugiados (veja-se por exemplo a possibilidade de um Estado agilizar processos de asilo de nacionais de determinado país em detrimento de refugiados de outros Estados), migrantes e nacionais; o princípio que as normas internacionais do trabalho aplicam-se a todas as pessoas envolvidas numa relação de trabalho e o princípio de que todas as pessoas que procuram proteção internacional de refugiado beneficiam do direito de solicitar asilo.

O acolhimento dos refugiados abrange três princípios fundamentais: proteção, realizada pela fiscalização da aplicação dos diplomas legais sobre refugiados no sentido de garantir a não violação destes direitos; assistência, num princípio basilar do apoio prestado no primeiro contato com o refugiado e que poderá incidir em apoio psicológico imediato, médico, legal; e o princípio da integração, nomeadamente aspetos relacionados com as vertentes sociais (Jubilut 2007). A concessão de asilo a pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade pode ser verificada em toda a história da humanidade, sendo comum a diversas épocas da humanidade. De facto, “o asilo é uma resultante da liberdade do homem e da necessidade de protegê-lo contra o arbítrio e a violência: nasce da revolta, da vingança ou do crime; é o companheiro da infelicidade, da expiação e da piedade, coevo do primeiro agregado humano” (Fernandes 1983, p. 147).

O costume internacional consolidou a prática da concessão de asilo por parte dos Estados nacionais. Entretanto, a comunidade internacional carecia, ainda, de um corpus normativo. Essa normatização surge com a

Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948, aprovada no âmbito das Nações Unidas. Com o intuito de formar os povos para a proteção dos direitos humanos, a declaração inspirou-se na Revolução Francesa e baseia-se nos princípios de liberdade, igualdade, fraternidade e solidariedade (Barichello 2009).

Recorrendo à análise da referida Declaração², verificamos, precisamente, no seu artigo 14º a indicação de que “todo o ser humano, vítima de perseguição, tem o direito de procurar e de gozar de asilo em outros países”. No entanto, embora a declaração formalize a prática internacional de acolhimento a migrantes em situações de vulnerabilidade, a mesma não obriga qualquer Estado a conceder asilo. A sua concessão, ou não, é um ato a cargo do Estado asilante. O asilo significa, no mínimo, a proteção básica, ou seja, não forçar os refugiados a retornarem para as fronteiras dos territórios onde tiveram sua vida ou liberdade ameaçadas, por um período temporário, com a possibilidade de permanecer no país de acolhimento até que uma solução venha a ser encontrada (UNHCR 2001).

O país que concede asilo garante a não devolução do refugiado ao país de origem, sendo que esse retorno apenas se aplica mediante manifestação expressa do recetor do estatuto de asilo e tendo por base que os problemas na origem da fuga foram superados (por exemplo quando o governo na base das perseguições a uma dada minoria tiver sido deposto ou substituído). No caso de refugiados terrestres e caso o Estado de acolhimento inicial não conceda o estatuto de asilo, deverá realoca-lo num país terceiro (este procedimento foi o adotado nos países europeus, uma vez que a maioria dos refugiados tem entrado pela Grécia e pela Itália, sendo depois distribuídos pelos restantes membros da União Europeia). No caso dos refugiados que alcançam os países pela via marítima, os Estados podem proibir o desembarque, ou caso já o tenham permitido, pode compeli-los a embarcar novamente (Pierin 2009).

Vislumbra-se, nos dias atuais, uma discrepância entre o direito pensado e o que é posto em prática no que concerne à questão dos refugiados. Isso porque, existe uma crescente preocupação em promover a ampliação do número de países dispostos a empreender esforços em prol dos refugiados através de variados esquemas de cooperação por parte da sociedade internacional e isso tem sido evidenciado no apelo à criação de mecanismos que visem à proteção das vítimas, das suas famílias e dos seus descendentes no âmago interno de cada Estado. Tais mecanismos tendem a envolver,

2 A declaração pode ser consultada em: <https://www.unicef.org/brazil/pt/resources_10133.htm>.

primordialmente, o ensejo à integração destes grupos nos países recetores, bem como a inclusão dos reassentados em programas governamentais ligados à saúde, à educação, ao trabalho, à habitação, ao lazer e ao consumo – o que por si só já representa um grande desafio, considerando o facto de que uma grande parcela dos Estados tem insuficiência de políticas públicas para tal e instituições assistenciais deficientes em relação aos seus próprios nacionais. No que diz respeito à receção e protecção dos refugiados, alguns dos procedimentos adotados por cada Estado tendem, invariavelmente, a resultar num efeito diverso – senão antagónico – à sua proposta inicial, seja a de garantir uma efetiva reintegração social e melhores condições de vida aos refugiados (Morêz 2009).

Por outro lado, o medo da ameaça à segurança humana e à segurança do Estado, que podem ser atacados com eficiência de forma unilateral, incentivam o preconceito e a discriminação face à diferença. O incremento de visões pejorativas face aos refugiados e aos imigrantes em geral, bem como o estabelecimento de falsas correlações entre estes fluxos e os índices de criminalidade, têm conduzido à adoção de políticas protecionistas, o que cria diversas lacunas no apoio aos refugiados, nomeadamente com o registo de situações de exploração da força de trabalho ou a exploração sexual de mulheres e de crianças. Por sua vez, a ausência de uma eficaz e rápida resposta a situações de urgência conduz ao fortalecimento de redes de tráfico e exploração de seres humanos. É necessário que os Estados e as organizações trabalhem de modo eficaz, não apenas no sentido de garantir a protecção destas pessoas no âmbito internacional, mas também no sentido de incentivar a sociedade de acolhimento à solidariedade para que, com trabalho conjunto, a dignidade perdida pelos refugiados seja aos poucos reconstruída.

2. O contexto europeu: da tradição de acolhimento à crise dos refugiados

Em 2015, após o aumento do fluxo de refugiados a chegarem ao continente europeu através do Mar Mediterrâneo e face à pressão pública derivada do número de notícias sobre as mortes ocorridas num tão curto espaço de tempo, os governos europeus foram forçados a agir perante a dramática crise humanitária vivida em Estados como a Síria ou o Afeganistão e nos países que constituíam portos de receção das embarcações (Itália e Grécia). A Europa enfrentava o maior e mais desafiador fluxo migratório desde a

Segunda Guerra Mundial (Metcalf-Hough 2015), pelo que era necessária uma ação concertada dos 28 Estados-membros de modo a permitir a otimização dos resultados perante a crise vivida.

Na base deste fluxo migratório histórico estão diversas causas, nomeadamente os conflitos e as guerras civis, as violações massivas de direitos humanos; situações de miséria e de fome; a intolerância religiosa; as alterações climáticas e a falta de esperança. Estas causas estiveram na base do fluxo de centenas de milhares de pessoas rumo ao continente europeu, num esforço realizado, muitas vezes, em condições que colocavam a própria vida em risco. Este êxodo em massa atingiu a Europa, que se mostrou pouco preparada para apresentar uma solução adequada e eficaz para o drama que a feriu (Pereira 2016).

A União Europeia está sob forte pressão migratória, sem perspectivas de diminuição, devido à chegada de refugiados que fogem dos conflitos internos na Síria, Etiópia, Nigéria, Sudão, Eritreia, Gana, Somália, Egito, Tunísia, Líbia e Afeganistão. Isso tem colocado o tema da imigração ilegal e dos refugiados na agenda política (Sampaio 2014). Segundo dados da Unesco, em 2015 o número de requerentes de asilo nos países do bloco foi de 1.392.610 contra 626.960 em 2014. Em todo o mundo, o número de refugiados cresceu significativamente em 2015, chegando a 21.3 milhões, contra 19.5 milhões em 2014. Do total de refugiados, 53% eram oriundos de três países: Síria (4.9 milhões), Afeganistão (2.7 milhões) e Somália (1.1 milhão). Estes dados permitem atestar que o drama dos refugiados é uma realidade presente e não ultrapassada, sendo que quase 34 mil pessoas são forçadas a deixar as suas casas diariamente face a conflitos ou perseguições (ACNUR 2015a).

Embora a mediatização das notícias em torno da crise dos refugiados sugira a Europa como o epicentro da referida crise, verifica-se que os países que mais refugiados têm acolhido localizam-se fora do continente europeu. De facto, 39% dos refugiados encontravam-se em países do Médio Oriente e da Ásia, em África (29%), na Ásia e Pacífico (14%), no continente Americano (12%) e apenas 6% na Europa, sendo que a Turquia (mergulhada entre uma divisão histórica e geográfica entre a Europa e a Ásia) alberga 2.5 milhões de refugiados. À escala global verifica-se que é o Líbano que regista a maior concentração de refugiados no seu território, sendo 183 por cada 100 mil habitantes.³

3 Dados disponíveis em: <<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>>.

Tal como referimos a mediatização deste processo é vital para compreendermos a ação e inação de determinados agentes políticos, sendo que a incapacidade de acolhimento de diversos países na periferia dos centros de conflitos conduziu a Europa a tornar-se um centro de atração devido à prosperidade económica e social, aliada à liberdade política e religiosa, bem como à existência de um estatuto social que visa o amparo dos mais desfavorecidos (Pereira 2006). Regista-se que as rotas de entrada na Europa (adotadas pelos refugiados) são altamente dinâmicas, ou seja, mudam face às restrições impostas nas fronteiras de determinados países ou face a questões de segurança nos países de trânsito. Deste modo, a travessia irregular por canais ilegais, antes tradicionalmente efetuadas apenas por elementos do sexo masculino, são hoje efetuadas por famílias inteiras, independentemente do género ou da idade. Tal constatação permite verificar que as pessoas estão a assumir um risco maior na adoção de determinadas rotas (Metcalf-Hough 2015).

Estas jornadas têm sido realizadas, muitas vezes, com o auxílio de organizações criminosas a troco de elevadas somas de dinheiro; no entanto, as embarcações e as rotas utilizadas promovem condições desumanas, com consequências trágicas (Pereira 2016). Para além da ineficiência, as políticas de controlo das fronteiras externas têm demonstrado uma falta de solidariedade e de partilha equitativa de responsabilidades no seio da União Europeia, nomeadamente com alguns países de leste a demonstrar uma oposição clara à possibilidade de acolher refugiados (Sampaio 2014).

Diante de uma situação urgente e preocupante, alguns líderes políticos da U.E. parecem determinados em insistir numa posição isolacionista (Guild, Costello, Garlick & Moreno-Lax 2015). Os últimos meses foram acompanhados pela sucessão de conselhos europeus sem a adoção de uma posição unânime, com o adiamento das questões políticas, mas também com a incapacidade de fazer face à resolução dos problemas com direitos humanos, com milhares de imigrantes e refugiados a permanecer durante meses em centros de acolhimento, num limbo jurídico e numa situação que viola os seus direitos. Aqueles que conseguem ‘escapar’ têm relatado diversas ameaças de angariadores, situações de exploração laboral e violação dos direitos humanos (Sampaio 2014).

A atitude dos países europeus face à imigração tem registado alguns retrocessos, nomeadamente com a adoção de posições mais restritivas. Ainda que a capacidade de acolhimento dos países não seja ilimitada, defende-se que as diferenças são resultado da mudança das circunstâncias políticas, económicas e sociais a nível europeu, mas sobretudo, a nível interno, no seio dos próprios países.

A União Europeia vive um momento paradoxal. Se de um lado existem pressões externas para o aprofundamento das políticas europeias comuns e o alargamento das fronteiras, a nível interno o crescente fluxo migratório, o enfraquecimento do Estado Social, o desemprego e a recessão económica, favorecem decisões unilaterais, motivadas pelos interesses nacionais em detrimento do bem coletivo. Diante da dificuldade de resposta, os países reagem cada um a seu modo, mas não de forma justa e equitativa.

A abordagem unilateral, com os interesses económicos nacionais a sobrepor-se ao interesse comunitário, põe obstáculos à construção de uma política comum. Os países europeus estão sob grande pressão no sentido de assegurar à opinião pública que são capazes de manter seguras as suas fronteiras, combater os fluxos de imigração irregular, proteger os empregos e as condições de trabalho dos cidadãos nacionais e salvaguardar os vulneráveis modelos de Estado-providência. A crise económica e os elevados níveis de desemprego acentuaram estas preocupações (Sampaio 2014).

Perante a falta de comprometimento entre os Estados da U.E. e a partilha de responsabilidades e como tardam em ser decididas as novas respostas, o mundo assiste à consolidação de tendências que se têm mostrado sempre atuais. Os campos de refugiados configuram-se como a mais tradicional solução temporária, apesar da sua perpetuação no tempo, a par de um aumento de refugiados urbanos que correm as cidades, esquecidos, na ânsia de encontrar perspetivas atinentes a uma vida digna (Pereira 2016).

Criar um canal migratório legal e que funcione, para evitar mortes dos refugiados na travessia, é uma das responsabilidades a ser encarada. Uma chave de distribuição da U.E. juridicamente vinculativa deve garantir que os requerentes de asilo sejam recebidos em toda a União de forma justa em termos tanto da dignidade dos requerentes de asilo como da solidariedade dos Estados-membros. A questão-chave para os requerentes de asilo é o acesso a instalações de acolhimento aceitáveis e a um procedimento de asilo justo. Ao analisarmos as condições desumanas em que se encontram diversos requerentes de asilo, verificámos que a União Europeia não está a cumprir o seu papel, nomeadamente na criação de condições que garantam o acesso a habitação, água, alimentos, oportunidades efetivas de integração, entre outros requisitos. A União deve aceitar a natureza interligada da crise dos refugiados e cumprir as suas obrigações, bem como a dos Estados-membros, de proteger os refugiados em condições que respeitem a sua dignidade (Guild *et al.* 2015).

A comunidade internacional, em particular a União Europeia, deve se esforçar para cumprir aquilo que é obrigação legal e moral para com os

refugiados, proteger a vida e a dignidade humana. As políticas migratórias atuais não correspondem aos valores que estiverem na base da criação da U.E., sobretudo aqueles referentes à solidariedade e defesa dos direitos humanos. A crise de refugiados configura um desafio para a União, pelo que optámos por recorrer aos exemplos de Berlim e Paris e às estratégias adotadas no acolhimento a refugiados, quer pelo número de requerentes existentes, quer por representarem duas das maiores metrópoles urbanas europeias.

3. O papel da Europa no acolhimento a refugiados

A importância de descrevermos e analisarmos as políticas de acolhimento das cidades de Berlim e Paris resulta da sua dimensão geográfica e populacional, mas também do facto de constituírem duas das cidades ‘polo de atração’ da recente vaga de refugiados, quer seja pelas condições de vida existentes, quer seja pela procura de garantir situações de reagrupamento familiar.

O objetivo da presente investigação reflete igualmente a necessidade de ir ao encontro dos grandes desafios da construção europeia, sendo que o atual fluxo de refugiados permite constatar que a atual crise continua a ser um problema central para as elites políticas europeias. A presente investigação caracteriza-se por ser uma abordagem exploratória a esta temática, uma vez que a integração efetiva destes refugiados não pode ser avaliada na sua globalidade num tão curto espaço de tempo.

Com base nas opções metodológicas adotadas, recorreremos ao método comparativo para analisar as estratégias de acolhimento registadas, bem como recorreremos ao método descritivo para analisar as diferentes propostas elencadas e as dificuldades registadas, considerando que a pesquisa descritiva permite o estudo, a análise e a interpretação dos factos sem a interferência do investigador (Barros & Lehfeld 2007).

Por sua vez a opção pelo método comparativo resulta da especificidade do tema em análise, bem como por a comparação ser uma atividade inata ao ser humano. De facto, importa aplicar “uma perspetiva comparada, graças à qual se torna possível avaliar a relevância dos dados e a plausibilidade das explicações” (Pasquino 2002, p. 9). Este procedimento é a base do conhecimento científico, sendo que se a opção incidisse por apenas “pesquisar factos e multiplicar observações, sem comparar nem sistematizar” (Fernandes 2008, p. 65), não conseguiríamos aprofundar o conhecimento resultante da análise realizada. A prossecução do método científico, através do recurso ao método comparativo no domínio das ciências sociais, cons-

titui uma mais-valia na análise de realidades distintas, nomeadamente na comparação entre Estados.

O propósito da investigação vai no caminho de procurar respostas para uma questão central: qual o impacto da crise de refugiados nas políticas adotadas pelas cidades de Berlim e Paris? No sentido de procurar aprofundar o presente estudo, elencámos, igualmente, um conjunto de premissas que permitem balizar o enquadramento das políticas de acolhimento de refugiados, bem como o papel dos governos locais na rede de apoio instalada. Com efeito, terá o discurso recetivo implementado pela Chanceler alemã Angela Merkel produzido algum impacto na disponibilização de serviços de acolhimento a refugiados? Ou na preferência por parte de alguns refugiados pela Alemanha como destino final da sua rota? Poderão os desafios resultantes da forte presença imigrante em França, nomeadamente oriunda do Magrebe, condicionar as políticas adotadas?

O número crescente de refugiados em áreas urbanas desafia as autoridades dos países em todos níveis de governo, do local ao federal. Atualmente, dois terços dos refugiados em todo o mundo vivem em áreas urbanas. Os obstáculos vão desde os gastos económicos para a garantia da assistência necessária, até o crescente preconceito ou estereótipos criados contra imigrantes e refugiados. Os impactos demográficos, culturais e sobretudo económicos denunciam a delicadeza do tema e a necessidade de medidas urgentes para a solução de um problema que testa a capacidade de gestão dos governantes, sobretudo nas sociedades ocidentais.

Os compromissos com os padrões de direitos humanos traduzem-se nas responsabilidades locais para garantir a sua realização. Os governos locais, face à proximidade com a população da cidade, são diretamente chamados a cumprir as obrigações de direitos humanos e serviços públicos na provisão de instalações adequadas de abrigo, alimentação, saúde, educação, água e saneamento, bem como para facilitar o acesso à vida cultural e providenciar a avaliação de habilidades e emprego para permitir que os refugiados que chegam possam se tornar autossuficientes. São eles que têm a proximidade para alcançar e se envolver com refugiados e com a população estabelecida e devem ser capazes de identificar prioridades para a receção e integração de refugiados e elaborar políticas adequadas para atender às necessidades e desafios no terreno. As autoridades locais devem responder aos desafios multifacetados gerados pela chegada de refugiados e encontrar soluções adequadas para uma receção em condições.

Os desafios enfrentados devido ao crescente número de refugiados em áreas urbanas não são sentidos apenas pelos governos e populações nativas.

Os refugiados, principalmente mulheres e crianças, são confrontados com uma série de riscos de proteção, tais como: a ameaça de prisão, detenção, refúgio, assédio, discriminação, exploração, abrigo inadequado e superlotado, bem como a vulnerabilidade a violência sexual e de género, HIV-SIDA, contrabando e tráfico de seres humanos (UNHCR 2009).

Os municípios de toda a Europa estão a enfrentar estas responsabilidades no meio de um período de grande desconforto social dado os constantes ataques terroristas, o aumento da tensão na vida quotidiana em torno das diferenças culturais e religiosas e a volatilidade crescente na política local, estadual e nacional. Em muitos aspetos, este ambiente complexo e controverso exige maior foco na forma como as cidades projetam e oferecem estratégias de integração bem-sucedidas (Garrelts, Katz & Noring 2016).

A ausência de unanimidade no seio dos Estados-membros da União relativamente à temática da integração dos refugiados constitui, igualmente, um entrave à adoção de um plano eficaz e igualitário no acolhimento de refugiados. De facto, em setembro de 2015, aquando da reunião dos Ministros do Interior da U.E., verificou-se o voto contra de quatro Estados (Eslováquia, República Checa, Hungria e Roménia) à proposta de recolocação de 120 mil refugiados pelos Estados-membros, tendo a Finlândia se absterido. Esta divisão está igualmente presente nos esforços que cada país está disposto a realizar para acolher esta vaga migratória. De facto, consultando os relatórios sobre os processos de realocação dos refugiados verifica-se uma disparidade assinalável no contributo de cada Estado nos processos de realocação.

Com base no 13º relatório disponibilizado pela Comissão Europeia (European Commission 2017), constata-se que entre janeiro e junho de 2017 foram realocados mais de 10.000 refugiados, o que representa o quádruplo do número de refugiados realocados no mesmo período em 2016. Neste período três Estados continuaram a não alterar a sua posição relativamente aos processos de realocação, nomeadamente a Hungria e a Polónia, que continuam sem efetuar a realocação de qualquer refugiado, e a República Checa que não efetua o acolhimento de refugiados desde agosto de 2016. A este respeito refira-se que a Áustria continua sem acolher qualquer refugiado, embora tenha solicitado o acolhimento de 50 refugiados recentemente.

No que diz respeito aos refugiados registados na Grécia, verifica-se que Malta já cumpriu a sua quota neste processo de realocação, sendo que a Letónia, a Noruega, a Estónia, a Finlândia, a Lituânia, o Luxemburgo e

Portugal estão no caminho certo para atingir a respetiva quota. No que diz respeito a refugiados inicialmente registados em Itália verifica-se que o processo de realocação se encontra perto da taxa de 100% em relação à Finlândia e a Malta, enquanto que a Alemanha, o Luxemburgo e a Holanda apresentam números bastante satisfatórios. Do outro lado, dos refugiados registados em Itália nenhum foi acolhido pela Bulgária, República Checa, Estónia, Hungria, Irlanda, Polónia, Eslováquia e Áustria.

A este respeito refira-se a existência de Estados que apresentam critérios mais restritivos em relação à política de acolhimento, nomeadamente ao estabelecer um conjunto de preferências que exclui do processo diversas nacionalidades. De facto, a Bulgária recusa-se a receber refugiados de nacionalidade Eritreia, enquanto que a Eslováquia apenas admite o acolhimento de mulheres solteiras com crianças e indivíduos portadores de documentos de identificação. Por sua vez, a Itália não recebe desde abril qualquer pedido de realocação por parte de Chipre, França e Letónia.

Estamos perante diferenças significativas na estratégia de lidar com a crise dos refugiados, o que atesta a existência de “múltiplas Europas” no seio da União Europeia, sendo esse cenário evidente no cumprimento do acordo entre a União Europeia e a Turquia relativamente ao processo de encaminhamento de refugiados que cheguem ilegalmente a território grego para território turco. Embora a medida tenha assumido um carácter temporário e extraordinário em maio de 2016, continua em vigor, sendo que os custos do retorno destes refugiados para a Turquia são assumidos pela União Europeia. O acordo permitiu a troca ‘um-por-um’, ou seja, por cada migrante devolvido à Turquia, a União Europeia aceita um refugiado sírio vindo diretamente da Turquia.

3.1. Cidades solidárias? O papel de Paris e Berlim no acolhimento a refugiados

No âmbito deste estudo importa ter presente a visão sobre a integração, definida aqui de forma ampla para incluir todas as atividades que procuram incorporar migrantes e/ou refugiados numa determinada cidade. As políticas e/ou os programas de integração são considerados como mecanismos e ferramentas essenciais para tornar os imigrantes e os refugiados numa parte funcional da sociedade, sendo que os mesmos permitem garantir determinados direitos a essas populações (Juzwiak, McGregor & Siegel 2014).

A posição alemã e francesa tem sido pautada por uma clara receptividade relativamente ao processo de acolhimento de refugiados, sendo que a chanceler alemã tem liderado, desde o primeiro momento, o grupo de países favorável a uma maior ação da União Europeia na resolução da crise dos refugiados. Já em 2015, em declarações públicas, Angela Merkel defendia a integração rápida dos refugiados com direito a permanecer na Alemanha e a expulsão rápida de todos os que vissem o pedido de asilo recusado.⁴ No mesmo ano, o anterior Primeiro-ministro francês, Manuel Valls, apelava a uma integração de todos aqueles que fugiam da guerra, de perseguições e da tortura.

Embora esta distinção entre os refugiados ‘admissíveis’ e os ‘não admissíveis’ não seja tão evidente, em virtude da ausência de uma classificação clara e transparente, importa referir que na base de qualquer tipificação deve estar o princípio da defesa da vida humana.

O não fechamento das fronteiras é um dos alicerces para medir a receptividade dos países no acolhimento de refugiados, sendo que esta posição é caracterizada pelo humanitarismo, granjeando a Alemanha uma autoridade natural e moral na defesa intransigente dos direitos dos refugiados. Considerando o ano de 2016, foram registados mais de 745 mil pedidos de asilo na Alemanha, tendo sido processada uma decisão relativamente a 695 mil pedidos no mesmo período.⁵ Destes, 62% obtiveram autorização para permanecer no país, tendo sido aos restantes recusada a permanência.⁶

O plano federal alemão de distribuição dos refugiados dentro das suas fronteiras baseia-se numa fórmula de longa data para a distribuição de recursos federais. Ou seja, eles são distribuídos com base nas receitas fiscais e na população total das cidades. A previsibilidade e a eficiência do sistema são ilustradas pelo facto de que os desvios da norma de quotas atribuídas são mínimos (Garrets *et al.* 2016).

A Alemanha determina uma série de tarefas práticas necessárias para receber e integrar os recém-chegados. As principais tarefas, embora não as únicas, são o fornecimento de alojamento, educação, treino para a inclusão no mercado de trabalho, cuidados físicos e mentais, acesso a serviços administrativos e financeiros e segurança (*ibidem*). Todavia, o número crescente

4 Disponível em: <<http://www.dn.pt/globo/interior/merkel-defende-rapidez-na-integracao-de-refugiados-e-na-expulsao-dos-outros-migrantes-4753288.html>>.

5 Importa referir que a Alemanha recebeu no ano de 2016 60% de todos os pedidos de asilo registados nos países da União Europeia.

6 Informação disponível em: <<http://www.asylumineurope.org/reports/country/germany/statistics>>.

de refugiados na Alemanha, nos últimos dois anos, sobretudo em cidades populosas e com uma população crescente como Hamburgo, Munique ou Berlim, tem gerado uma série de problemas para o fornecimento de alojamento, educação e suporte administrativo necessário (Breckner 2015).

No caso específico de Berlim, quando analisadas as tarefas para a integração, constata-se uma série de dificuldades para o cumprimento destas. Um dos principais desafios para a cidade é organizar o engajamento massivo da sociedade civil e o trabalho de diferentes departamentos municipais no campo da integração de refugiados de forma eficiente. A partir de 2015, as autoridades locais de Berlim passaram a enfatizar a importância das estruturas de vizinhança já existentes e da infraestrutura das associações de caridade. A este nível destaca-se o apoio disponibilizado pelas associações árabes, cujo contributo é crucial para facilitar o assentamento de refugiados nos referidos distritos (Council of Europe 2016).

Por sua vez, as habilidades linguísticas constituem uma componente determinante para o processo de integração. Nesse sentido, nas faculdades comunitárias alemãs, os requerentes de asilo e os refugiados podem frequentar, de forma gratuita, cursos de línguas (com um limite de 400 horas), abrangendo os níveis A1-B1. Nestes cursos, não é apenas lecionada a aprendizagem do alemão, mas também aspetos relativos à cultura e à sociedade germânica. O elevado número de pedidos para a frequência destes cursos tem conduzido ao recrutamento de voluntários qualificados para a leção das aulas de alemão e apoiar os refugiados no processo de requerimento de asilo.

No entanto, importa referir que o processo de aprendizagem da língua é moroso, pelo que a integração plena dos refugiados enfrenta diversas dificuldades, processando-se de um modo mais lento.

Os testes de proficiência em alemão são necessários para a inclusão no mercado de trabalho e os refugiados acabam por ficar em desvantagem na luta por um emprego. Como consequência, muitos refugiados dirigem-se para o mercado informal, onde estão vulneráveis a exploração de mão de obra ou trabalhos degradantes (Garrelts *et al.* 2016).

O mercado de trabalho alemão é particularmente rígido para os refugiados. Durante os primeiros três meses após a chegada, os refugiados estão impedidos de se envolverem em trabalhos remunerados, sendo que após esse período os refugiados podem trabalhar em determinados cargos, sob a condição de se verificar que não existe nenhum desempregado alemão elegível para aquela função. A abertura do mercado de trabalho aos refugiados, sem qualquer constrangimento, dá-se após 15 meses de permanência

no país. Este longo período gera, muitas vezes, um sentimento de frustração e alheamento do funcionamento da sociedade, o que pode conduzir ao isolamento e ao fracasso do processo de integração (Council of Europe, 2016).

Relativamente à questão do alojamento, Berlim, tal como as grandes cidades europeias, sofre de uma significativa pressão imobiliária, o que provoca o aumento dos valores médios de arrendamento ou aquisição de habitação. A este fenómeno acresce o facto dos salários médios em Berlim serem superiores à média europeia, pelo que o nível de vida dos habitantes da capital alemã inflaciona igualmente os preços das habitações (Garrelts *et al.* 2016). Todavia, o governo alemão criou um projeto denominado 'Refúgio', que consiste numa casa de cinco andares, compartilhada entre os moradores de Berlim e os refugiados. O arrendamento da habitação dos refugiados é suportado pelo governo alemão (Council of Europe, 2016).

A rápida integração de crianças refugiadas no sistema educacional público é uma das prioridades no processo de acolhimento, considerado como um mecanismo eficaz para a integração a longo prazo. Além da dificuldade de integrar os alunos no decurso do ano letivo, verifica-se um aumento significativo do número de estudantes em determinantes escolas, com necessidades educacionais distintas e a obrigar à existência de estruturas administrativas e sociais de apoio, tanto no contexto de formação, como no contexto fora da sala de aula (Garrelts *et al.* 2016). Face a estas especificidades, o governo alemão criou um conjunto de classes especiais, 'Welcome Classes', o que permite que as crianças refugiadas tenham um ensino mais personalizado até integrarem o sistema de ensino regular.

Pela análise referida constatámos que o eixo inicial de apoio incidiu sobre a questão da habitação e da educação, sendo que um terceiro eixo prioritário de intervenção está relacionado com a construção de um sentimento de confiança entre os habitantes locais e os refugiados. Neste âmbito, destaca-se o contributo do Centro Alemão-Árabe que disponibiliza atendimento personalizado, programas de formação e educação e oportunidades de lazer aos requerentes de asilo. De igual modo, fornece aos recém-chegados aconselhamento nos domínios da saúde, linguagem, social, psicológico e legal. Como parte das suas atividades, o Centro transmite os valores da sociedade germânica, facilitando a orientação do refugiado no novo ambiente cultural. Existem ainda projetos voluntários como o "Dar algo de volta a Berlim" (*Give Something Back To Berlim*), que é uma plataforma para facilitar o engajamento social para a comunidade de migrantes de Berlim. O objetivo da plataforma é reunir os residentes alemães e a comunidade de

migrantes, inclusivamente os refugiados, em projetos sociais que são publicados na referida plataforma (Council of Europe, 2016).

Esta estrutura de apoio permite constatar a recetividade da sociedade alemã no acolhimento de refugiados, embora a evolução dos índices de aprovação da atual Chanceler tenha sido afetada pela gestão da crise de refugiados, com alguns setores da sociedade a contestarem o número de refugiados aceites no país.⁷

Por sua vez, a França enfrenta uma crise de refugiados, num período em que sucessivos ataques terroristas no país fizeram emergir algum receio relativamente ao acolhimento de novos refugiados e à existência de uma política mais flexível relativamente à imigração. Este cenário permitiu, inclusivamente, a passagem à segunda-volta da líder da Frente Nacional, Marine Le Pen, nas eleições presidenciais de maio de 2017.

Os refugiados enfrentam, em França, dificuldades como a incompreensão, a falta de auxílio das autoridades para o pedido de asilo, a escassez de locais de acolhimento e a ausência de preparação das autoridades civis, cuja prioridade não é o bem-estar de pessoas que enfrentaram cenários de violações dos seus direitos no país de origem, mas antes assegurar um cenário de estabilidade para a sociedade em geral.

No ano de 2016 a França recebeu um total de 85000 pedidos de asilo, sendo que neste período foram analisados 70000 processos. Destes, apenas 39% tiveram um aval positivo, o que é um resultado diametralmente oposto ao registado pelas autoridades alemãs. Ao contrário do que acontece na Alemanha, em França não existe nenhum programa público de incentivo ao engajamento da sociedade civil na questão dos refugiados, sendo as iniciativas de voluntariado realizadas com base em iniciativas individuais. Neste contexto, o apoio disponibilizado resulta essencialmente da ação de Organizações Não-Governamentais, nomeadamente as organizações focadas nas temáticas da imigração e da integração.

Um dos exemplos da intervenção da sociedade civil é realizado pela Associação Educativa para a Cidade (AFEV), promotora da iniciativa “Rede de boas-vindas”, que consiste no apoio dado por cerca de mil jovens a crianças recém-chegadas e respetivas famílias nos seus caminhos de integração e inclusão no país (Bello 2016).

Ao recorrermos ao Plano de Ação da Cidade de Paris, apresentado na “Conferência Internacional sobre as vítimas de violência étnica e religiosa

⁷ Sobre este assunto ver: <<http://www.newsweek.com/angela-merkels-approval-rating-falls-five-year-low-495231>>.

no Médio Oriente” em 2015, verificamos a existência do princípio de que “todas as pessoas necessitadas devem beneficiar de ajuda e ser protegidas”. As ações devem ser determinadas de acordo com as necessidades e o contexto, e se concentrar nos seguintes domínios: habitação, meios de subsistência, educação, saúde (France Diplomatie 2015).

No decorrer do ano de 2017, a Presidente da Câmara de Paris, Anne Hidalgo, apresentou um projeto legislativo tendo em vista defender o direito a uma receção condigna a todos os recém-chegados (apoio médico, psicológico ou social), independentemente do estatuto legal em que se encontrem. Esta iniciativa visa fazer face ao crescente número de pessoas a dormir nas ruas de Paris e que enfrentam diversos adiamentos na análise dos respetivos pedidos de asilo. De igual modo, iniciou-se o debate em torno da possibilidade de distribuição dos refugiados por todo o território nacional, bem como a possibilidade dos requerentes de asilo acederem ao mercado de trabalho após seis meses do início de pedido de asilo, face aos atuais nove meses previstos na lei.⁸

Tal como no caso de Berlim, o acesso à habitação é um dos principais problemas enfrentados pelas autoridades franceses, pelo que em Paris muitos refugiados acabam por permanecer nas ruas ou em acampamentos improvisados face à inexistência de alojamento municipal para acolher os refugiados. A esta questão acrescem os diversos problemas étnicos que a cidade enfrenta, face à debilidade de integração das inúmeras comunidades imigrantes oriundas do Magrebe. O desafio passa por evitar a criação de enclaves segregados para o acolhimento de refugiados, o que poderia ter efeitos nefastos na respetiva integração a longo prazo (Canãs 2016).

Importa referir que todos os requerentes de asilo beneficiam do acesso a uma autorização de residência provisória (APS), bem como do acesso a cuidados médicos através da respetiva inscrição no sistema de segurança social francês. De igual modo, é garantido o acesso a um Plano de Saúde Público (*Couverture Maladie Universelle* – CMU), o que permite o atendimento nas unidades de saúde e o acesso a medicação e a hospitalização de forma gratuita, tanto para o requerente de asilo, como para a sua família. Este plano tem a duração inicial de um ano, podendo ser renovado mediante a apresentação de uma nova APS. Todos os indivíduos excluídos deste procedimento podem aceder às consultas de urgência, sendo que

8 Sobre as propostas apresentadas ver: <<http://www.asylumineurope.org/news/10-07-2017/france-paris-mayor-proposes-reform-reception-and-rapid-integration>>.

o acompanhamento e os medicamentos são igualmente assegurados pelo governo (Gil 2014).

A barreira linguística constitui, igualmente, um entrave ao processo de integração e de inserção no mercado de trabalho, sendo que o facto da taxa de desemprego no país ser mais do dobro da verificada na Alemanha (9,6% no primeiro quadrimestre de 2017⁹) aumenta a dificuldade de integração dos requerentes de asilo no mercado de trabalho.

Tal como no caso alemão, as crianças recém-chegadas são inscritas em “turmas de acolhimento”, sendo que a inscrição no sistema de ensino é obrigatória a partir dos 6 anos. Todo este processo de formação é gerido pelo CADA (*Centre d'accueil de demandeurs d'asile*), que fornece todo o apoio nos procedimentos de inscrição e inclusivamente de transporte das crianças até aos estabelecimentos de ensino (Gil 2014).

De um modo geral, verifica-se que as duas cidades, em virtude de cenários políticos e lideranças distintas, apresentam condições de integração e aceitação de refugiados bastante díspares. De facto, a força da extrema-direita e de um discurso mais conservador em França surge como um condicionamento a políticas de maior abertura à receção de refugiados, tal como os números indicam. Por outro lado, os violentos atentados terroristas ocorridos no país funcionam como um argumento e ‘arma de arremesso político’ para a adoção de políticas mais restritivas relativamente à gestão da crise dos refugiados. Outro dos fatores de relevo é o ambiente económico, onde se insere não apenas a taxa de desemprego (menor na Alemanha), mas também a questão do crescimento económico (maior na Alemanha) e da dívida pública (maior em França).

Importa igualmente referir que os inúmeros problemas de integração registados por diversas comunidades imigrantes em Paris funcionam, igualmente, como um argumento para defender a incapacidade da cidade e do país acolher uma vaga significativa de refugiados. Este cenário, bem como os indicadores atrás mencionados, induz também os refugiados a preferir a Alemanha como destino final, o que coloca uma outra questão: como pode o programa de realocação dos refugiados funcionar considerando estas preferências dos refugiados por alguns Estados europeus? Num espaço de livre circulação, como garantir a permanência dos refugiados nos Estados onde são realocados?

Da presente análise, verificámos que o elevado número de pedidos de asilo registados na Alemanha coloca uma série de desafios para as estru-

9 Sobre este assunto ver: <<https://tradingeconomics.com/france/unemployment-rate>>.

turas municipais no sentido de garantirem a integração plena de todos os indivíduos. Estes desafios não são apenas estruturais, económicos, mas igualmente desafios ao nível da sensibilização da sociedade civil europeia para a problemática da crise dos refugiados, numa política que prioriza a defesa intransigente dos direitos humanos.

4. Notas finais

Paris e Berlim, enquanto duas das maiores cidades da Europa, desempenham um papel determinante no processo de acolhimento dos refugiados oriundos de regiões afetadas por guerras civis e por claras situações de violação dos direitos humanos. Constituem polos de atração face às melhores condições de vida (oportunidades de emprego; acesso a saúde e educação; elevada diversidade cultural). Embora as cidades apresentem planos iniciais que visam a integração destes refugiados, importa referir que o processo é longo e está sempre dependente de processos eleitorais ou das lideranças políticas.

A cidade de Berlim possui um programa de integração eficiente, baseado no acesso a moradias com projetos e auxílio do governo; políticas de efetiva integração na comunidade nacional e programas de aprendizagem da língua e da cultura alemã. A maior dificuldade, como verificámos, reside no acesso a oportunidades de emprego, face à limitação temporal (15 meses) para os refugiados acederem ao mercado de trabalho. Este é um aspeto chave para compreender as dinâmicas de integração numa determinada sociedade, embora seja igualmente importante compreender que os Estados devem garantir a subsistência financeira dos requerentes de asilo durante um período inicial de acolhimento.

Se é certo que as competências das autoridades locais estão balizadas numa dinâmica de apoio social, competindo ao governo federal o desbloquear das restrições legais, o seu papel continua a ser determinante para o processo de acolhimento. Importa, por isso, o aprofundamento do trabalho entre os diversos órgãos de poder para uma melhoria da eficácia nos processos de integração dos requerentes de asilo.

A longo prazo, numa Europa cada vez mais envelhecida, a falta de investimento em políticas de integração laboral e o não reconhecimento dos talentos dos refugiados para diversos setores podem ser mais dispendiosos para o governo do que trabalhar no sentido de garantir que estas pessoas tenham oportunidades de reconstruir sua vida com dignidade.

A insuficiência das políticas de integração no caso francês resulta da maior complexidade social existente, nomeadamente com o estímulo à segregação dos refugiados em campos situados nos arredores de Paris e sem as condições mínimas de segurança e dignidade. As políticas de habitação são segregacionistas à medida que criam oportunidades de alojamentos nos subúrbios parisienses, longe da população local e dos olhos da comunicação social.

A cidade mostra-se igualmente incapaz em garantir serviços básicos de assistência administrativa e financeiro, sendo o processo de atribuição do estatuto de refugiado moroso, burocrático e dispendioso. A questão do acesso ao mercado de trabalho é transversal às duas cidades, o que facilita a criação de redes de exploração de mão de obra e a emergência de um mercado negro de trabalho.

O cenário de integração não pode ser dissociado do ambiente macroeconómico existente ou da perceção sobre a segurança, sendo que em períodos de recessão ou de ocorrência de ataques terroristas verifica-se uma menor receptividade face a cidadãos estrangeiros, sejam imigrantes ou refugiados.

O crescente preconceito e discriminação para com os refugiados deve ser uma preocupação para as autoridades em todos os níveis de governo. A defesa de uma sociedade multicultural e multiétnica constitui um dos pilares do projeto europeu, sendo esta perspetiva intrínseca à defesa dos direitos humanos.

Embora os impactos económicos, sociais e culturais do acolhimento dos refugiados possam ser significativos, é fundamental colocar em prática iniciativas eficazes de integração. A crise migratória parece esgotar os recursos dos governos locais e nacionais, bem como desafia a sua capacidade para a criação de programas de integração orientados para o futuro. No entanto, o protelar destas decisões pode colocar em causa a matriz universalista da União Europeia.

Referências

- ACNUR (UNHCR) (2015a). *Tendências globais sobre refugiados e outras populações de interesse do ACNUR*. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/recursos/estatisticas>> [consultado a 10 de junho de 2017]
- ACNUR (UNHCR) (2015b). *Refugiado ou Migrante? O ACNUR incentiva a usar o termo correto*. Disponível em: <<http://www.acnur.org/portugues/noticias/noticia/>>

- refugiado-ou-migrante-o-acnur-incentiva-a-usar-o-termo-correto> [consultado a 07 de junho de 2017]
- ACNUR (UNHCR) (2001). *Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law*. Genève: Office of the United Nations High Commissioner for Refugees.
- ACNUR (UNHCR) (1984). *Declaração de Cartagena*. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BD_Legal/Instrumentos_Internacionais/Declaracao_de_Cartagena.pdf> [consultado a 30 de maio de 2017]
- ACNUR (UNHCR) (1951). *Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951*. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/portugues/BDL/Convencao_relativa_ao_Estatuto_dos_Refugiados.pdf> [consultado a 06 de junho de 2017]
- Adelman, H. (1983). The Refugee Crisis. *Refuge*, 2 (5), 1-3.
- AIDA / ECRE (2017). France: Paris Mayor proposes reform for reception and rapid integration. Disponível em: <<http://www.asylumineurope.org/news/10-07-2017/france-paris-mayor-proposes-reform-reception-and-rapid-integration>> [consultado a 11 de agosto de 2017]
- Barichello, S. (2009). *Direito Internacional dos Refugiados na América Latina. O Plano de Ação do México e o Vaticínio de Hannah Arendt*. Diss. Curso de Mestrado em Integração Latino-Americana, Universidade Federal de Santa Maria, Rio Grande do Sul.
- Barros, A. & Lehfeld, N. (2007). *Fundamentos de Metodologia Científica*. São Paulo: Makron Books.
- Bello, B. G. (2016). *A Look at the "Refugee Crisis" Across Europe: Challenges, Debates and Projects*. Youth Partnership (EC / CE) Disponível em: <http://pjp-eu.coe.int/documents/1017981/9488616/Analytical+paper_Refugees_7sept.pdf/29daca6f-9d5a-4836-a259-7f2629289f1f> [consultado a 23 de junho de 2016]
- Breckner, I. (2015). Refugees in German Cities: Local responsibilities and universal access under conditions of protest and inclusive actions in the civil Society. In RC21 International Conference on *The Ideal City: between myth and reality. Representations, policies, contradictions and challenges for tomorrow's urban life*. Urbino (Italy) 27-29 August 2015. Disponível em: <<http://www.rc21.org/en/conferences/urbino2015>> [consultado a 20 de junho de 2016]
- Cañas, G. (2016). Paris enfrenta a direita e abre um campo de refugiados. *El País*. Disponível em: <http://brasil.elpais.com/brasil/2016/09/06/internacional/1473161230_524808.html> [consultado a 24 de junho de 2016]
- Chimni, B.S. (2008). The Birth of a 'Discipline': From Refugee to Forced Migration Studies. *Journal of Refugee Studies*, 22 (1), 11-29.
- Costa, B.F. (2016). A Multiculturalidade Europeia – o espelho da (des)igualdade. In P. Costa, R. Albuquerque e L. Sousa (eds), *Migrações e Diversidades Interculturais*

- *Políticas de Igualdade e Inclusão: Reflexões e Contributos I* (pp. 152-166). Lisboa: Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais da Universidade Aberta.
- Council of Europe (2016). “*Refugees welcome*” – *Refugee integration policies in Berlin Neukölln*. Disponível em: <<https://rm.coe.int/168048e623>> [consultado a 07 de junho de 2017]
- European Commission (2017). *Thirteenth report on relocation and resettlement*. Strasbourg Disponível em: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170613_thirteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf> [consultado a 25 de julho de 2017]
- Fernandes, A. J. (2008). *Introdução à Ciência Política – teorias, métodos e temáticas*. Porto: Porto Editora.
- Fernandes, C.A. (1983). *Do asilo diplomático*. São Paulo: Saraiva.
- France Diplomatie (2015). *The Paris action plan*. Disponível em: <<http://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/north-africa-and-middle-east/events/article/the-paris-action-plan-09-08-2015>> [consultado a 23 de junho de 2017]
- Garrelts, N.; Katz, B. & Noring, L. (2016). *Cities and Refugees — The German Experience*. Disponível em: <<https://www.brookings.edu/research/cities-and-refugees-the-german-experience>> [consultado a 02 de julho de 2017]
- Gil, T. M. (2014). O Direito dos refugiados na França: “France, pays d’accueil”? *Revista da Faculdade de Direito, UFRS* (Volume especial comemorativo ao lançamento da Cátedra Sérgio Vieira de Melo).
- Guild, E.; Costello, C.; Garlick, M. & Moreno-Lax, V. (2015). The 2015 Refugee Crisis in the European Union. *CEPS Policy Brief, nº 332*.
- Goodwin-Gill, G. (2001). Refugees: Challenges to Protection. *International Migration Review, Vol. 35 (1)*, 130-142.
- Jubilut, L.L. (2007). *O Direito internacional dos refugiados e a sua aplicação no orçamento jurídico brasileiro*. São Paulo: Método.
- Juzwiak, T.; McGregor, E. & Siegel, M. (2014). *Migrants and Refugee in Global Cities: The Role of Cities and Businesses*. Policy-Brief 1 (2014), United Nations University.
- Marrus, M. (2010). *The Forty Years’ Crisis: Refugees in Europe, 1919-1959*. Disponível em: <<http://backdoorbroadcasting.net/2010/09/michael-marrus-refugees-in-europe-explaining-the-forty-years%E2%80%99-crisis/>> [consultado a 22 de junho de 2017]
- Metcalfe-Hough, V. (2015). *The migration crisis? Facts, challenges and possible solutions. A policy brief*. Disponível em: <www.Odi.org> [consultado a 10 de junho de 2017]
- Moreira, J. B. (2006). *A problemática dos refugiados no mundo: evolução do pós-guerra aos dias atuais*. Campinas, SP. Disponível em: <http://www.abep.nepo.unicamp.br/encontro2006/docspdf/ABEP2006_909.pdf> [consultado a 07 de junho de 2017]
- Morêz, F. (2009). O Refúgio e a Questão da Identificação Oficial dos Refugiados no Brasil. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, 5, 1-23.

- ONU (1948). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. Disponível em: <<http://www.onu.org.br/img/2014/09/DUDH.pdf>> [consultado a 09 de junho de 2017]
- OUA (1969). *Convenção da Organização de Unidade Africana que rege os aspectos específicos dos problemas de refugiados na África 1969*. Disponível em: <http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/e-oua.html> [consultado a 06 de junho 2017]
- Pasquino, G. (2002). *Curso de Ciência Política*. Cascais: Principia.
- Pereira, J. A. G. (2016). *Da Crise dos Refugiados na Europa: Uma Ameaça à Segurança?* Diss. Mestrado Integrado em Ciências Policiais, Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Interna, Lisboa.
- Pierin, A. R. H. (2009). *Refugiados no mundo contemporâneo: Breves considerações*. Curitiba: UFPR / Casa Latino-Americana.
- Sampaio, V. (2014). Uma política Europeia para as migrações? In: *VIII Congresso de Português de Sociologia. 40 anos de Democracias: progressos, contradições e perspectivas* (pp. 1-14) Lisboa: Associação Portuguesa de Sociologia. Disponível em: <www.aps.pt/viii_congresso/VIII_ACTAS/VIII_COM0934.pdf> [consultado a 10 de junho de 2017]
- Sousa, L. (2016). A Crise Global de Refugiados: (In)visibilidade e memória das migrações forçadas. In: B. Backstrom; P. Costa; R. Albuquerque & L. Sousa (eds). *Migrações e Diversidades Interculturais – Políticas de Igualdade e Inclusão: Reflexões e Contributos I* (pp. 61-84). Lisboa: Centro de Estudos das Migrações e das Relações Interculturais – Universidade Aberta.
- UNESCO (2015). *Cities Welcoming Refugees and Migrants – Enhancing effective urban governance in an age of migration*. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Paris.
- UNHCR (2015). *Figures at a Glance: Global Trends 2015. Statistical Yearbook*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>> [consultado a 10 de junho de 2017]
- UNHCR (2009). *Policy on refugee protection and solutions in urban areas*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/protection/hcdialogue%20/4ab356ab6/unhcr-policy-refugee-protection-solutions-urban-areas.html>> [consultado a 23 de julho de 2017]
- UNHCR (2010). *Convention and Protocol relating to the Status of Refugees*. Disponível em: <<http://www.unhcr.org/3b66c2aa10>> [consultado a 07 de agosto de 2017]
- Zolberg, A.R.; Suhrke, A. & Aguayo, S. (1989). *Escape from violence: conflict and the refugee crisis in the developing world*. New York: Oxford University Press.

Webgrafia

<<http://www.asylumineurope.org/reports/country/germany/statistics>> [consultado a 10 de agosto de 2017]

<<http://www.dn.pt/globo/interior/merkel-defende-rapidez-na-integracao-de-refugiados-e-na-expulsao-dos-outros-migrantes-4753288.html>> [consultado a 01 de agosto de 2017]

<<http://www.newsweek.com/angela-merkels-approval-rating-falls-five-year-low-495231>> [consultado a 24 de julho de 2016]

<<https://tradingeconomics.com/france/unemployment-rate>> [consultado a 27 de julho de 2017]

[recebido em 22 de agosto de 2017 e aceite para publicação em 5 de janeiro de 2018]