

# DEMOCRACIA COMO FORMA OTIMISTA DE ESTADO (10 PERGUNTAS SOBRE A CRISE DOS REFUGIADOS)<sup>1</sup>

*DEMOCRACY AS AN OPTIMISTIC FORM OF STATE (10 QUESTIONS ABOUT THE REFUGEE CRISIS)*

**Ulrich Becker<sup>2</sup>**

Professor honorário da Faculdade de Direito da Universidade de Munique  
(UNI-MUENCHEN, Munique, Alemanha)

**Jens Kersten<sup>3</sup>**

Professor Titular das disciplinas de Direito Público e Ciências Administrativas  
da Faculdade de Direito da Universidade de Munique  
(UNI-MUENCHEN, Munique, Alemanha)

**ÁREA(S):** democracia; direitos humanos; direitos fundamentais.

**RESUMO:** Atualmente, um grande número de refugiados procura e encontra proteção na Alemanha. Estima-se em mais de um milhão de pessoas no ano de 2015, no qual houve aproximadamente 442.000 requerimentos de asilo. A

acolhida e a integração dos refugiados representam grande desafio para a Alemanha, que precisa se organizar politicamente e se responsabilizar em termos democráticos. A atual política de refugiados é altamente controversa na sociedade alemã, por isso 10 perguntas e 10 respostas.

---

<sup>1</sup> A presente entrevista foi originalmente publicada em 2016 na Revista alemã *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* (NVwZ), p. 580 e ss, intitulada *Demokratie als optimistische Staatsform – Zehn Fragen zur Flüchtlingskrise*. Tradução da língua alemã por Italo Roberto Fuhrmann. Mestre em Direito do Estado pela PUCRS, Professor do Curso de Aperfeiçoamento em Advocacia Constitucional da ESA-OAB, Advogado em Porto Alegre. *E-mail*: italo.fuhrmann@gmail.com. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/3458219631970901>. Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-3914-8200>.

<sup>2</sup> Diretor do Instituto Max-Planck de Direito e Política Social em Munique. *E-mail*: becker@mpisoc.mpg.de. Currículo: [https://www.jura.uni-muenchen.de/personen/b/becker\\_ulrich/index.html](https://www.jura.uni-muenchen.de/personen/b/becker_ulrich/index.html).

<sup>3</sup> Professor no *Rachel Carson Center for Environment and Society* da Universidade de Munique. *E-mail*: jens.kersten@jura.uni-muenchen.de. Currículo: [https://www.jura.uni-muenchen.de/personen/k/kersten\\_jens/index.html](https://www.jura.uni-muenchen.de/personen/k/kersten_jens/index.html).

**ABSTRACT:** *A large number of refugees are currently seeking and finding protection in Germany. It is estimated that in 2015 there were more than one million people, and in that year there were approximately 442.000 asylum applications. The reception and integration of refugees poses a major challenge for Germany, which needs to organize itself politically and take responsibility in democratic terms. The current refugee policy is highly controversial in German society, so 10 questions and 10 answers.*

**PALAVRAS-CHAVE:** democracia; migração; direito de refúgio; Alemanha.

**KEYWORDS:** *democracy; migration; refugee law; Germany.*

**SUMÁRIO:** 1 O Estado está se omitindo na crise dos refugiados?; 2 Quem pode solucionar a crise dos refugiados?; 3 Haverá uma solução europeia para o acolhimento dos refugiados?; 4 A Alemanha deveria fechar as suas fronteiras?; 5 Poderia ser fixada uma fronteira superior para os refugiados?; 6 Quais são as condições para a integração que precisam ser alcançadas?; 7 Existe um dever de integração?; 8 O acolhimento de refugiados irá solucionar os problemas demográficos?; 9 Quais as consequências da crise dos refugiados para a Democracia e para a Política?; 10 Nós conseguiremos isso?; Referências.

**SUMMARY:** *1 Is the State omitting itself from the refugee crisis?; 2 Who can solve the refugee crisis?; 3 Is there a European solution to the refugee crisis?; 4 Should Germany close its borders?; 5 Could an upper border be set for refugees?; 6 What are the conditions for integration that need to be achieved?; 7 Is there a duty to integrate?; 8 Will the reception of refugees solve the demographic problems?; 9 What are the consequences of the refugee crisis for Democracy and Politics?; 10 Will we get it?; References.*

## 1 O ESTADO ESTÁ SE OMITINDO NA CRISE DOS REFUGIADOS?

**N**ós não estamos vivenciando uma omissão estatal. Muito pelo contrário, a Alemanha desenvolve, desde o final do verão de 2015, uma “cultura de boas-vindas”. Isso decorre do esforço e da confiança em aceitar e superar os desafios da crise dos refugiados, por meio do engajamento de cidadãs e cidadãos e pelo trabalho da comunidade. Administrações estaduais e federais acolheram sozinhas, desde o final do verão de 2015, centenas de milhares de refugiados. O número de refugiados exigiu de algumas administrações até o limite de suas capacidades pessoais e institucionais. Contudo, a capacidade funcional do Estado e da Administração através do acolhimento e da integração dos refugiados não está em questão. Pelo contrário, as autoridades e o serviço público mostraram a sua força

e capacidade de ação. A sociedade civil e o Estado realizaram um bom desempenho na crise dos refugiados. Neste cenário, é hora de renunciarmos aos termos: “omissão estatal”<sup>4</sup> ou “estado de exceção”<sup>5</sup>, que são exageros políticos. Eles não correspondem nem à situação política nem jurídica da Alemanha.

## 2 QUEM PODE SOLUCIONAR A CRISE DOS REFUGIADOS?

O acolhimento e a integração dos refugiados só podem ser implementados politicamente. A responsabilidade democrática recai sobretudo no Governo federal e no parlamento. O pronunciamento pendente do Tribunal Constitucional alemão sobre uma lide entre a União e os Estados indica que alguns apostam na solução judicial da crise. Desse modo, a política de refúgio do Governo federal deveria ser controlada pelo Tribunal Constitucional. Sem dúvida, tal proposta, se ela fosse algum dia formalizada, não teria perspectiva de sucesso. O Governo federal fundamenta a sua política de refugiados no direito à autoadmissão da Alemanha para a garantia da proteção internacional<sup>6</sup>. Conforme o art. 17, inciso I, da Resolução Dublin III, a República Federal da Alemanha pode determinar a análise sobre um requerimento endereçado a ela para a proteção internacional de um estrangeiro ou de um apátrida, ainda que ela não seja competente de acordo com os critérios elencados na Resolução Dublin III. O Governo federal deve levar em consideração as suas vinculações constitucionais ao exercer essa discricção. Por um lado, elas são direcionadas à política interna: o Governo federal deve, por isso, garantir, no âmbito da autoadmissão, a segurança interna, assim como a capacidade funcional do Estado Social, a ordem federal e das Administrações, incluindo os municípios (art. 1º, III, 20, I-III, e 28, II, 1, da Constituição Federal). Por outro lado, as vinculações jurídico-constitucionais se relacionam à política europeia: o Governo federal deve levar em consideração, no âmbito da autoadmissão, além dos aspectos humanitários, uma integração europeia funcional, bem

<sup>4</sup> Hesse, ZSE 3/2015, 336 (354); Hank, FAS, 7.2.2016, 23 e ss.; em perspectiva crítica. Möllers, SZ, 23./24.1.2016, 20.

<sup>5</sup> Sloterdijk, Cicero 2/2016, 16 (21); krit. Kersten, JuS 2016, 193 (203).

<sup>6</sup> Relativamente aos refugiados da Síria, Papier, Asyl und Migration – Recht und Wirklichkeit, verfassungsblog.de, 18.3.2016; Funke, Obergrenze ist nicht gleich Obergrenze – und warum es derzeit trotzdem keine gibt, verfassungsblog.de, 18.3.2016; grds. Möllers/Bast, Dem Freistaat zum Gefallen, www.verfassungsblog.de, 13.3.2016; Kersten, JuS 2016, 193 (203); aA Di Fabio, Migrationskrise als föderales Verfassungsproblem, 2016, 70 e ss. (83 e ss., 90 e ss.); Depenheuer in ders./Grabenwarter (Org.), Der Staat in der Flüchtlingskrise, 2016, 18 (26, 36 e ss.).

como a integridade e a estabilidade dos Estados da assim chamada rota dos Balcãs, em especial da Grécia (Preâmbulo, art. 1º, 23, I, da Constituição Federal). Na medida em que os interesses apontados colidam com o exercício da autoadmissão, o Governo federal vai para um outro espaço de deliberação política sobre o qual ele deve se responsabilizar democraticamente. Defronte essa situação extremamente complexa de ponderação, não é de se esperar que o Tribunal Constitucional possa prescrever à União uma determinada obrigação jurídico-constitucional de agir em uma eventual decisão na lide até o momento pendente entre a União e os Estados, como, por exemplo, o fechamento das fronteiras alemãs<sup>7</sup>. Isso significa, em primeiro lugar, que o Governo federal não agiu ilegalmente ou age de modo ilegal. Nós não vivemos no “domínio do não direito”. Em segundo lugar, é tarefa do Governo federal e do parlamento organizar politicamente a integração dos imigrantes e refugiados, de modo a complementar a cultura de boas-vindas da sociedade civil.

### **3 HAVERÁ UMA SOLUÇÃO EUROPEIA PARA O ACOLHIMENTO DOS REFUGIADOS?**

Uma solução europeia abrangente não é de se esperar em curto prazo. Após o fechamento das fronteiras da Suécia e a introdução de uma fronteira superior na Áustria, a Alemanha com a sua política de refugiados está isolada na Europa. Estados que criticam a política alemã, como a França e a Polônia, se reportam a “fatores de atração”, pelos quais o Governo federal da Alemanha atrai cada vez mais migrantes e refugiados<sup>8</sup>. Para que uma solução europeia dê certo, é necessário, em primeiro lugar, que seja procurado e encontrado um fundamento comum para a política europeia dos refugiados, que permita a todos os Estados-membros assumirem compromissos em curto ou longo prazo. Um fundamento mínimo pode ser, inicialmente, a compreensão sobre o controle das fronteiras externas da União Europeia como uma tarefa conjunta e prioritária de todos os Estados-membros, e a implementação das medidas necessárias em cooperação. Nessa base, a disposição, ainda daqueles Estados céticos, poderia aumentar, inclusive, em termos de acolher (novamente)

---

<sup>7</sup> *Lübbe-Wolff*, *Die Zeit*, 4.2.2016, 3; comedidamente em relação à justiciabilidade, ver também: *Papier*, *Handelsblatt*, 12.1.2016, 4 (5).

<sup>8</sup> Em relação aos fatores e efeitos da atração na crise migratória e dos refugiados, cf., *Collier*, *FAS*, 14.02.2016, 27; neste ponto, com razão, a crítica de *Münkler* in *Reschke* (Org.), *Und das ist erst der Anfang*, 3. ed. 2015, 187 (199).

refugiados. Nas cúpulas da União Europeia de 07.03.2016 e 17.03.2016, foi dado início a um processo de cooperação mais intensivo com a Turquia na crise dos refugiados. O núcleo dessa proposta é, ao lado do apoio financeiro para a Turquia, o retorno dos refugiados da Grécia para a Turquia. Ao mesmo tempo, deve ser inaugurada a possibilidade de uma proteção internacional ordenada na União Europeia para os refugiados da Síria. O retorno de refugiados da Grécia para a Turquia é, com base nos arts. 33 e 38 da Diretiva nº 2013/32/EU, perfeitamente possível<sup>9</sup>. A vantagem humanitária desse regramento está no fato de possibilitar aos refugiados uma viagem segura para os respectivos Estados europeus de acolhimento. Essa medida beneficiaria em especial crianças, mulheres e famílias que são vítimas de guerra e violência, e, além disso, são especialmente ameaçadas pela travessia do mar mediterrâneo e pela rota dos Balcãs. Contudo, o desafio político dessa solução remanesce como antes no direcionamento dos contingentes de refugiados para os Estados-membros individuais da União Europeia. A fixação de quantos refugiados cada Estado deve acolher deve ser prioritariamente alcançada pelos Estados-membros em conjunto, mas, se necessário, por meio de um processo transparente de assunção da responsabilidade nacional. No entanto, um dever ou uma obrigação para a ação conjunta na crise dos refugiados não está previsto no Direito europeu. Porém, a União Europeia pode fomentar financeiramente a disposição para acolher refugiados, por exemplo, através de uma “disputa pela solidariedade” (art. 80 do Tratado sobre as formas de trabalho na União Europeia).

#### **4 A ALEMANHA DEVERIA FECHAR AS SUAS FRONTEIRAS?**

Um fechamento das fronteiras da Alemanha não deve ser levado em consideração nem em termos fáticos nem jurídicos, caso entendamos com isso um completo isolamento. Pelo contrário, nos tempos atuais torna-se imperioso a reafirmação da validade do art. 1, I, do Código Fronteiriço de Schengen (VO [EG] nº 562/2006): não deve haver nenhum controle de fronteiras concernentes a pessoas que cruzem as fronteiras internas dos Estados-membros da União Europeia. No entanto, isso só dará certo se as fronteiras externas do espaço Schengen forem protegidas. Para a conformação política, é essencial a reflexão permanente sobre as relações extremamente sensíveis entre as fronteiras internas e a margem externa da União Europeia: uma proteção mais forte

<sup>9</sup> Cf., também a declaração de imprensa da Comissão Europeia, v. 16.3.2016 ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-830\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-830_de.htm), 18.03.2016).

das fronteiras externas possibilita a existência de fronteiras internas mais abertas e vice-versa, mesmo considerando-se as prescrições do Direito da União Europeia. Sendo assim, as duas formas de fronteiras devem ser levadas a sério em termos políticos e jurídicos. Os críticos da reinserção do controle das fronteiras se reportam, com acerto, ao fato de que as fronteiras dos países livres não podem ser mais completamente controladas de modo eficaz. Haverá sempre entradas ilegais. Uma simples violação do Direito não põe em xeque a sua validade. Por isso que a simples possibilidade de violação do Direito pela travessia da fronteira não é contrária, mas sim a favor de um controle possivelmente mais eficaz de uma entrada legal na (nos Estados-membros) União Europeia, que está vinculada ao *status* legal com todas as consequências para as prestações sociais e de integração.

## 5 PODERIA SER FIXADA UMA FRONTEIRA SUPERIOR PARA OS REFUGIADOS?

O conceito “fronteira superior” assombra os debates atuais sobre a crise dos refugiados. De fato, esse conceito abstrato em si não significa nada. Tudo depende ao que ele está relacionado: ao número de procedimentos realizados de proteção internacional ou ao número de pessoas ao fim admitidas. Isso porque os procedimentos respectivos atualmente demoram meses e, além disso, as deportações para os países de origem encontram empecilhos de ordem fática e jurídica, de modo que ambos os pontos são importantes no que diz respeito a uma possível fixação de uma fronteira superior. Neste contexto, também se deve refletir sobre o fato de que mais da metade das pessoas que procuram proteção na Alemanha são refugiadas da guerra civil na Síria. No caso delas, uma solução contingencial europeia poderia aliviar os procedimentos administrativos na Alemanha. A introdução de uma *fronteira superior nacional para os procedimentos em execução* atualmente não é possível em termos de Direito europeu. Os Estados-membros da União Europeia são obrigados a examinar cada requerimento individualizado para proteção internacional. Tanto o direito fundamental ao asilo (art. 16, a, I, da CF) quanto a Lei de Asilo já permitem um retorno à fronteira, caso os solicitantes de proteção vieram de países seguros (§ 18, II, n<sup>o</sup> 1, da Lei do Asilo)<sup>10</sup>. Consoante o Direito

<sup>10</sup> Sobre os pressupostos e as possibilidades de implementação, cf., Becker in v. *Mangoldt/Klein/Starck* (Org.), GG I, 6. ed. 2010, art. 16a número de margem 170 e ss., 180 e ss.

da União Europeia, excetuados os regulamentos específicos, especialmente para o reagrupamento familiar (arts. 9 e seguintes do Resolução Dublin III) – o Estado-membro em que, pela primeira vez, o solicitante procura proteção é o responsável (art. 13, I, da Resolução Dublin III). Mas o Direito europeu prevê, da mesma forma, que todo requerimento à proteção internacional deve ser examinado pelo menos em perspectiva das competências dos respectivos Estados-membros (art. 3º da Resolução Dublin III) – ainda que agora esteja sendo discutido (com referência ao art. 20, IV, da Resolução Dublin III) como as divisões internas das competências devem ser realizadas<sup>11</sup>. Isso explica porque as soluções jurídico-processuais não são fáceis<sup>12</sup>, e exigem um processo significativamente acelerado, incluindo uma identificação segura. Para a introdução de uma *fronteira superior nacional para pessoas finalmente acolhidas*, seria necessária uma reforma constitucional<sup>13</sup>. Haveria uma restrição do direito fundamental ao asilo (art. 16, a, I, da CF) em favor de uma reserva de capacidade legal. Por meio desse fundamento jurídico-constitucional, o legislador poderia, por exemplo, determinar uma fronteira superior para o acolhimento anual de refugiados. A justificativa jurídico-constitucional de uma tal restrição do direito de asilo residiria, em especial, nas formas condignas de acolhimento nas fronteiras e na garantia funcional de um Estado Social, que restaria, por muito tempo, sobrecarregado em face de uma entrada completamente livre e ilimitada de refugiados. A utilização desses limites por meio de uma fronteira superior precisaria ser decidida pelo parlamento. Uma lei respectiva conteria – com todos os problemas relacionados à abolição fática das reivindicações de proteção individual – também uma determinação positiva em um ponto decisivo: isso porque com ela os políticos teriam que ser claros sobre qual a responsabilidade de integração e acolhimento a sociedade alemã poderia e deveria assumir, e como isso seria implementado. O sentido de uma tal fronteira superior poderia, além disso, significar uma sinalização aos parceiros europeus de que, após o fechamento das fronteiras da Suécia e da introdução

<sup>11</sup> Peukert/Hillgruber/Foerste/Putzke, Nochmals: Die Politik offener Grenzen ist nicht rechtskonform, verfassungsblog, 18.3.2016.

<sup>12</sup> A menos que isso não diga respeito à segurança de outros Estados nas fronteiras externas, que para tanto pressuporiam condicionantes para a segurança nestes Estados. Cf., *supra*, III.

<sup>13</sup> Hopfauf, ZRP 2015, 226 (228 e ss.); sobre a ponderação dos prós e contras da introdução de uma fronteira superior, Volkman, FAZ, 29.02.2016, 6; sobre as condicionantes no âmbito jurídico e as possibilidades de instituição, Ritgen, DVBl 2016, 137.



de uma fronteira superior na Áustria, a Alemanha não estaria disposta a ser o último país europeu a acolher, de forma ilimitada, todos os refugiados que aportam. No que se refere ao núcleo da dignidade da pessoa humana, que também caracteriza o direito de asilo, a Alemanha poderia se reportar no sentido de que um requerimento de asilo não seria possível só na Alemanha, mas em princípio em todos os países europeus. Muitos Estados-membros da União Europeia garantem um direito de asilo nas suas Constituições nacionais<sup>14</sup>, sem que este, contudo, tenha sido utilizado, até o momento, de forma relevante na crise dos refugiados. No entanto, o último argumento demonstra igualmente o quão pobre é o debate atual na Europa quando o assunto versa sobre a garantia do asilo: por fim, a Alemanha iria restringir o direito fundamental ao asilo à condição de *ultima ratio*, de modo a instigar os outros Estados-membros a garantirem o direito ao asilo humanitário. Com isso, a discussão sobre as fronteiras nacionais superiores retorna ao nível da União Europeia, que garante o direito de asilo no art. 18 da Carta dos Direitos Fundamentais<sup>15</sup>; porém, seus Estados-membros não querem (mais) aceitar o acolhimento de refugiados. Precisamente isso destaca a necessidade política de se chegar a uma solução europeia conjunta para a questão dos refugiados.

## 6 QUAIS SÃO AS CONDIÇÕES PARA A INTEGRAÇÃO QUE PRECISAM SER ALCANÇADAS?

A integração é um desafio de toda a sociedade. Com isso, cabe ao Estado a tarefa de proporcionar as condicionantes para a integração. Elas dependem, em grande medida, do *status* jurídico de estadia, o que, por sua vez, depende da duração e da perspectiva de permanência dos refugiados na Alemanha. Isso exige uma diferenciação entre os diversos grupos de imigrantes: entre solicitantes de proteção, pessoas com proteção subsidiária e temporária, refugiados reconhecidos e migrantes econômicos. Nesse sentido, proceder ao reagrupamento familiar é de suma importância. A integração não logrará êxito se as famílias estiverem separadas entre os países de origem inseguros e a

---

<sup>14</sup> Ainda que em parte limitado e não necessariamente como um direito subjetivo – Cf., um panorama geral por Becker in v. *Mangoldt/Klein/Starck* (nota de rodapé 7), art. 16a número de margem 25.

<sup>15</sup> No entanto, em relação aos direitos primário e secundário da União Europeia, assim como à Convenção de Genebra para os Refugiados, o caráter da prescrição como direito subjetivo é questionável – Cf., sobre essa opinião, *GRABHOF in Schwarze* ua (Org.), EU Komm., 3. ed. 2012, art. 18 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, número de margem. 2 mwN.



Alemanha. Para todas as pessoas que vivem na Alemanha – após uma revisão, tão rápida quanto possível, do direito de estadia, na qual são possíveis reduções dos benefícios, desde que se mantenham as condições dignas de existência –, é necessário garantir uma participação abrangente na vida social. Isso pressupõe, em primeiro lugar, a inclusão no sistema de proteção à saúde e a garantia de um mínimo existencial pleno<sup>16</sup>. Em segundo lugar, o Estado deve assegurar a todos os solicitantes de proteção o ensino da língua alemã. O conhecimento da língua é um pressuposto imprescindível para todas as demais possibilidades de participação social. Às crianças incumbe o dever de frequentar a escola. Para elas surge, muitas vezes, a depender de seu país de origem, uma necessidade de suporte individual. Refugiados menores desacompanhados necessitam da custódia estatal, e, além disso, por vezes também de um fomento escolar para além do final do ensino obrigatório regular. Em terceiro lugar, é necessário integrar os refugiados o mais cedo possível ao mercado de trabalho<sup>17</sup>. Eles podem ter um *status* inferior durante o processo de reconhecimento em relação aos alemães e aos cidadãos da União Europeia; porém, não podem ser excluídos como um grupo geral de pessoas das prescrições gerais protetivas do trabalho e, especialmente, do salário-mínimo. Em quarto lugar, é preciso ser posta em prática uma política diferenciada de integração nos municípios. O primeiro passo já foi dado mediante uma revisão do direito de planejamento de construção relativamente ao alojamento dos refugiados<sup>18</sup>. Precisamente aqui mostram-se os primeiros conflitos nas grandes cidades em relação às novas construções de assentamentos, que, ao fim, levam à segregação e, com isso, à discriminação espacial em guetos e subúrbios. Em geral, deve valer o seguinte: na medida em que a Alemanha abre as suas fronteiras territoriais para os refugiados, isso não deve ser obstado mediante a instituição de fronteiras sociais. Não existe apenas um “imperativo territorial”<sup>19</sup>, mas também um “imperativo social”.

<sup>16</sup> *Rixen*, NVwZ 2015, 1640; *Neundorf*, NJW 2016, 6 (10); sobre os requisitos jurídicos da União Europeia e uma análise jurídico-comparativa, cf., *Becker/Schlegelmilch*, ZIAS 2015, 1 (30 e ss., 33 e ss.).

<sup>17</sup> Sobre os requisitos jurídicos e as possibilidades de implementação, v. *Plenta*, NJW 2016, 18.

<sup>18</sup> *Battis/Mitschang/Reidt*, NVwZ 2015, 1633; *Krautzberger/Stüer*, DVBl 2015, 1545.

<sup>19</sup> *Sloterdijk*, Cicero 2/2016, 16 (23).

## 7 EXISTE UM DEVER DE INTEGRAÇÃO?

Integração é necessária. Ela não pode, entretanto, ser implementada de forma forçada. Apenas as melhores condições podem ser criadas para o seu êxito. Naturalmente, valem os requisitos gerais: os refugiados precisam se adequar às leis vigentes que a todos se aplicam. Qualquer um que declare um tratamento especial dos refugiados na Constituição estará declarando sobretudo meras palavras vazias. Pelo contrário, a Lei Fundamental alemã garante, como ordem constitucional liberal, a todos que se estabelecem na Alemanha, vivenciar a sua língua, cultura e religião nos espaços público e privado. Essa esperada tolerância jurídico-constitucional não significa apenas que os refugiados e outros imigrantes se adaptem à Alemanha como sua nova pátria. Ao contrário, a sociedade alemã irá também se transformar: se tornará mais multicultural e pluralista. Isso igualmente virá acompanhado de conflitos. É de se esperar que a resolução para os conflitos do cotidiano exija sobretudo duas áreas do serviço público: as escolas e a polícia. Isso significa, por um lado, que a política institucional, financeira e pessoal de ambas as instituições precisa ser adequadamente estruturada. Por outro lado, torna-se necessária uma nova valorização social do trabalho e do engajamento no serviço público. A integração é eficaz quando lidamos cuidadosamente com nossas instituições jurídico-constitucionais, políticas e sociais e desenvolvemos uma “compreensão institucional” geral na sociedade (Lübbe-Wolff).

## 8 O ACOLHIMENTO DE REFUGIADOS IRÁ SOLUCIONAR OS PROBLEMAS DEMOGRÁFICOS?

O simples acolhimento e integração dos refugiados não resolve os problemas demográficos da Alemanha. As consequências da mudança demográfica não se relacionam pura e simplesmente a uma questão quantitativa ou estatística de quantas pessoas vivem na Alemanha. Pelo contrário, estamos diante de problemas estruturais, que decorrem de um baixo índice de natalidade, do envelhecimento da sociedade e da migração interna<sup>20</sup>. A simples alteração do número populacional não modifica em nada esses problemas. Isso depende do grau de formação da população e de sua repartição no território federal. Os solicitantes de proteção são acolhidos por motivos humanitários, e não em

---

<sup>20</sup> *Becker in ders./Roth (Org.), Recht der Älteren*, 2013, § 1 número de margem. 5 e ss.; *Kersten/Neu/Vogel, Demografie und Demokratie*, 2012, 7 e ss. (17 e ss., 62 e ss., 99 e ss).

virtude de sua formação educacional ou seu conhecimento da língua. Quais as condições prévias que os acolhidos trazem consigo ainda são bastante incertas. Justamente por isso a atual imigração incontrolada na Alemanha representa, na melhor das hipóteses, uma opção para um outro futuro. Em curto e médio prazos, a imigração irá agravar ainda mais a distribuição demográfica dos conflitos sociais e econômicos incitados. Por isso é tão necessário, em termos jurídicos e políticos, a intensificação renovada e contínua da política ainda negligenciada de infraestrutura das condições equivalentes de existência (art. 72, II, da CF)<sup>21</sup>. Com razão, consideramos a infraestrutura e o amparo existencial como pressupostos para o livre desenvolvimento da personalidade individual de todos os habitantes da Alemanha. Discutimos e reconhecemos muito pouco a importância da infraestrutura e do amparo existencial para a coesão ampla de nossa sociedade. Nesse ponto, perdemos de vista na política da infraestrutura o significado do princípio da igualdade (art. 3, I, da CF) e do princípio republicano (art. 20, I, da CF): Qual valor tem as relações de vida equivalentes? Em quais âmbitos da vida elas precisam ser garantidas para que sejam asseguradas na Alemanha as coesões política, econômica e social? Educação, saúde, comunicação e segurança são suficientes? Essas perguntas se fazem ainda mais intensivas do que antes em todos os níveis políticos após a crise dos refugiados: aos distritos, às cidades, às regiões, aos Estados, à União e, por fim, também à União Europeia.

## 9 QUAIS AS CONSEQUÊNCIAS DA CRISE DOS REFUGIADOS PARA A DEMOCRACIA E PARA A POLÍTICA?

A democracia foi modificada na Alemanha pela crise dos refugiados. Também aqui diferenciam-se duas perspectivas. A primeira se relaciona com os próprios refugiados. Primeiramente, seu direito de estadia é provisório e é influenciado em larga escala pelas circunstâncias dos seus países de origem. O *status* transitório pode se transformar em uma estadia permanente. Ainda assim, os refugiados que vivem em território alemão não se tornam automaticamente cidadãos e cidadãs da Alemanha<sup>22</sup>. Sem dúvida, com o passar do tempo eles pertencem, cada vez mais, aos afetados pelas decisões políticas,

<sup>21</sup> A *Straubhaar*, *Der Untergang ist abgesagt*, 2016, 149 e ss.; sobre a importância jurídico-constitucional do princípio da equivalência, de forma abrangente *Kahl*, “*Gleichwertige Lebensverhältnisse*” unter dem Grundgesetz, 2016, 18 e ss. (53 e ss.).

<sup>22</sup> *BVerfGE* 83, 37 (51 f.) = NJW 1991, 162 = NVwZ 1991, 156 Ls.

aos quais devem ser concedidos progressivamente direitos respectivos de participação. Seria antidemocrático reter permanentemente direitos civis de grupos populacionais inteiros. Essa integração política dos refugiados, que ficam em caráter permanente entre nós, deve ser instituída passo a passo pela participação política de direitos civis. A segunda perspectiva se relaciona às culturas política e democrática da Alemanha. Sob a pressão da crise dos refugiados, ela se polarizou ou até mesmo se radicalizou: nas mídias sociais, as mensagens de ódio racistas recrudesceram com apelos à violência e à guerra civil. Os refugiados são atacados e os seus alojamentos queimados. Após os acontecimentos próximos à catedral de Colônia, a venda de armas aumentou e grupos de “defesa civil” foram formados. É de se esperar que essa polarização reflita igualmente na chegada, sobretudo de partidos de direita nos parlamentos estaduais e na próxima eleição para o parlamento federal. Os parlamentos da Alemanha poderão se dividir em até seis ou sete frações. Os resultados das eleições parlamentares estaduais em Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz e Sachsen-Anhalt de 13.03.2016 indicam essa direção. Essa mudança afeta sobretudo o poder de integração dos dois grandes partidos populares, que, desde o surgimento da República alemã, foram e são a âncora de estabilidade político-partidária da nossa democracia. No momento, nenhum deles pode se destacar como poder de liderança na oposição nas próximas eleições ao parlamento federal. No âmbito dos debates parlamentares, praticamente não há uma discussão crítica concernente à política dos refugiados: a oposição parlamentar é muito fraca. Os deputados dos partidos do governo se veem vinculados à crescente demanda da disciplina partidária frente ao aumento da polarização. Essa ingerência no parlamento federal como fórum para a necessária discussão controversa sobre a política migratória e dos refugiados é apenas mais um movimento para a radicalização de uma oposição extraparlamentar de direita. Portanto, segue como sendo válido: quanto mais abertos e controversos forem tratados e discutidos os conflitos da política de migração e de refugiados nas instituições democráticas, sobretudo nos parlamentos, melhor é para a democracia, de modo a encontrar soluções em geral aceitáveis.

## **10 NÓS CONSEGUIREMOS ISSO?**

Certamente. A República alemã, nos últimos 65 anos, sempre se destacou por procurar e encontrar, de modo constante no âmbito da Constituição Federal,

o equilíbrio entre os conflitos de interesse social, político e econômico – e isso também será exitoso no contexto da crise migratória e dos refugiados. Ela só não pode perder a autoconfiança de superar essa crise democraticamente. Democracia vive de esperança<sup>23</sup>. Ela é uma forma otimista de Estado.

## REFERÊNCIAS

BATTIS/Mitschang/Reidt, *NVwZ* 2015.

BECKER in ders./Roth (Org.), *Recht der Älteren*, 2013.

BECKER/Schlegelmilch, *ZIAS* 2015.

COLLIER, *FAS*, 14.2.2016.

DEPENHEUER in ders./Grabenwarter (Org.), *Der Staat in der Flüchtlingskrise*, 2016.

DI FABIO, *Migrationskrise als föderales Verfassungsproblem*, 2016.

FUNKE, Obergrenze ist nicht gleich Obergrenze – und warum es derzeit trotzdem keine gibt, *verfassungsblog.de*, 18.3.2016.

HANK, *FAS*, 7.2.2016.

HESSE, *ZSE* 3/2015.

HOPFAUF, *ZRP* 2015.

KAHL, *Gleichwertige Lebensverhältnisse“unter dem Grundgesetz*, 2016.

KERSTEN, *JuS* 2016.

KERSTEN/Neu/Vogel, *Demografie und Demokratie*, 2012.

KRAUTZBERGER/Stüer, *DVBl* 2015.

LÜBBE-WOLFF, *Die Zeit*, 4.2.2016.

MANGOLDT/Klein/Starck (Org.), *GG I*, 6. ed. 2010.

MÖLLERS/Bast, Dem Freistaat zum Gefallen, *www.verfassungsblog.de*, 13.3.2016.

MÜNKLER in Reschke (Org.), *Und das ist erst der Anfang*, 3. ed. 2015.

NEUNDORF, *NJW* 2016.

PAPIER, Asyl und Migration – Recht und Wirklichkeit, *verfassungsblog.de*, 18.3.2016.

---

<sup>23</sup> *Stern*, Kulturpessimismus als politische Gefahr, 2005.

PEUKERT/Hillgruber/Foerste/Putzke, Nochmals: Die Politik offener Grenzen ist nicht rechtskonform, *verfassungsblog*, 18.3.2016.

PLENTA, *NJW* 2016.

RITGEN, *DVBl* 2016.

RIXEN, *NVwZ* 2015.

SCHWARZE ua (Org.), *EU Komm.*, 3. ed. 2012.

SLOTERDIJK, *Cicero* 2/2016.

STERN, *Kulturpessimismus als politische Gefahr*, 2005.

STRAUBHAAR, *Der Untergang ist abgesagt*, 2016.

VOLKMANN, *FAZ*, 29.2.2016.

Submissão em: 20.12.2021

Aceito em: 26.01.2022