A construção de um regime internacional para a imigração ilegal

João Carlos Jarochinski Silva*

Resumo

O presente artigo se propõe a discutir a relevância e a necessidade de se criar um regime internacional para regular os fluxos migratórios contemporâneos e assim assegurar aos Estados, sejam eles receptores, de trânsito ou de origem, um meio eficiente para estabelecerem políticas que afirmem seus interesses na matéria, mas que ao mesmo tempo não privem os imigrantes de serem contemplados em sua dignidade da pessoa humana.

Palavras-chave: imigração; regime internacional.

Abstract

The current article intends to discuss both the relevance and the need concerning the development of an international regime for regulating the contemporary migration inflow. That regime would ensure the States, no matter whether they are recipient of transit or of origin, an efficient way for establishing policies which could affirm its interests about the immigration matter. In this sense, these policies must be carefully developed in order to ensure that the immigrants will be contemplated in their dignity.

Keywords: immigration; international regime.

Ao se tratar de um regime internacional é fundamental, primeiramente, ter-se uma visão prévia do que significa essa modalidade de se determinar posições e políticas frente a assuntos de interesse coletivo. Segundo Krasner (1983, p.2), os regimes podem ser definidos de maneira bem simples, como "sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors expectations converge in a given area of international relations".

E-mail: jcsilva98@hotmail.com

^{*} Doutorando em Ciências Sociais pela PUC/SP, mestre em Direito Internacional, professor do grupo IBMEC Educacional, historiador, advogado membro da comissão de Direitos Humanos da OAB/SP, autor de diversos artigos científicos que analisam a imigração, os direitos humanos, as relações internacionais e a história.

Portanto, partindo da clássica lição, os regimes se apresentam como uma instituição internacional, que surge da cooperação possível por garantir aos seus agentes participantes uma maior efetividade de suas posições, essas que são tomadas sobre assuntos de grande relevância para todos os membros envolvidos nesse processo.

Vale ressaltar, portanto, que os principais interessados na criação de um regime na área de imigração ilegal são os Estados, sejam eles de origem ou de chegada desse indivíduo, pois os dois são diretamente afetados por essa situação. Podemos também destacar que entidades que representam diversos países, como os grandes blocos, que possuem como paradigma constitutivo a União Europeia, também possuem interesse em uma tomada de decisão nesse tema.

A opção que oferecemos de um regime para esse assunto é pautada no argumento de que uma política unilateral em matéria de imigração é ineficiente, pois o fato em si, que é a movimentação do indivíduo, possui relação com diversas localidades, principalmente com a de origem e a de destino. Nisso reside o ponto central da questão: sem uma cooperação entre essas localidades, acrescidas das regiões de trânsito, dificilmente será obtido algum sucesso.

Outro ponto favorável à criação de um regime é o fato de que, nesse tipo de estrutura, o Estado não abre mão de seu bem mais precioso, que é a soberania, essa que muitas vezes é utilizada a fim de justificar a tomada de decisões unilaterais para conter os fluxos migratórios. Em um regime, a escolha do agente, que pode ser um Estado ou uma organização internacional, dá-se por critérios de preferências, seja por sua simples vontade, seja por uma postura racional capaz de avaliar as vantagens e desvantagens da participação ou não em um regime. Nesse caso específico, o regime criaria as condições para que o imigrante e o fenômeno da imigração sejam regulados de uma maneira mais eficiente, atendendo aos anseios dos agentes.

A vantagem de um regime adviria de seu caráter institucional, pautado em decisões que surgiram do acordo de governos pertencentes a um grupo particular de assuntos das relações internacionais. O regime consegue congregar os pontos de interesse comum entre os agentes e, por esse motivo, não reflete em uma perda de soberania, significando, assim, a potencialização dos interesses particulares, principalmente daqueles

que não podem ser resolvidos de maneira unilateral. Portanto, a criação de um regime é o fortalecimento da atuação desse agente.

No caso específico da imigração, encontrar um ponto em comum entre os diversos interesses não é simples. Para conseguir ter validade e eficácia, este regime não poderia contemplar apenas os interesses dos Estados centrais, como acontece em grande parte das relações internacionais. Para que um regime seja efetivo, é necessário que todos os seus membros obtenham vantagens ou que pelo menos visualizem a possibilidade de obtê-las.

No caso da imigração, como se trata de um problema que envolve nações com diferentes níveis de desenvolvimento, principalmente em seu aspecto econômico, sendo os fluxos, inclusive, uma expressão dessa diferença, os governos devem encontrar um meio termo e assim tentar regular de maneira eficaz esses movimentos. Sem uma contrapartida para os países que podem oferecer muito pouco em troca, o regime jamais alcançará os seus objetivos.

Sobre esse tema, é fundamental que se estabeleçam quais são as vantagens que os países dos quais partem os movimentos encontram com esses fluxos, para assim, poder oferecer-lhes uma contrapartida tentadora. Além disso, deve-se romper com a visão irrealista de que esses países dos quais partem os imigrantes não possuem interesse em regular a saída de pessoas em seu território. Uma análise mais apurada sobre o que a imigração contemporânea oferece para esses Estados e para a sua população é fundamental, pois assim é possível que se criem políticas comuns que atendam as suas demandas desses locais, e gerem assim o seu interesse de agir. A Tabela 1 apresenta uma análise das principais vantagens, assim como as desvantagens que a imigração pode trazer para esses Estados menos desenvolvidos, que são a origem desses fluxos.

Tabela 1 - Vantagens e desvantagens da migração no país de envio

	País de envio	
	Potenciais vantagens	Potenciais desvantagens
Para os indivíduos	 emprego maior rendimento possibilidade de formação e/ou educação novas experiências culturais 	 más condições de trabalho horário de trabalho longo baixo estatuto no trabalho separação da família discriminação/racismo
Para as empresas	- beneficio do capital trazido pelos migrantes - maior mercado para negócios na área das telecomunicações e viagens	- perda de mão-de-obra qualificada - aumentos salariais devido à escassez de mão-de-obra
Para a sociedade	- menor desemprego/subemprego - beneficio do capital trazido pelos migrantes - remessas - menor pressão populacional	- regressos em massa - brain drain - cultura de emigração - crescente desigualdade social - perda dos jovens

Fonte: Adaptado de Stalker (2000) e OIT (2004). In: Figueiredo (2005).

Ao analisar a tabela, percebe-se que a principal vantagem obtida pelos países é a questão da remessa de dinheiro por parte de seus imigrantes, que, apesar de buscarem no exterior a solução para os seus anseios, mantêm um laço com o país de origem por meio dessas remessas.

Entretanto, pouco se tem analisado sobre o verdadeiro impacto dessa movimentação de dinheiro para a comunidade. Nesse sentido, é revelador e de muita valia a análise da situação de Governador Valadares, a cidade brasileira que mais recebe remessas, feita pelos pesquisadores Ana Cristina Braga Martes e Weber Soares (2006, p. 50), que quebram alguns sensos comuns nesse tema, pois, a partir desse estudo de caso, conseguem concluir que as remessas não significam necessariamente desenvolvimento para o local. Eles apresentam alguns dados que corroboram a afirmação, como os transcritos abaixo, no qual

Quase 80% dos emigrantes brasileiros remetem dinheiro ao Brasil com alguma regularidade. Dinheiro esse que, de acordo com a finalidade, distribui-se da seguinte maneira: ajuda familiar (76%), compra de imóveis no Brasil (25%), aplicação em investimentos financeiros (16%), pagamento de dívidas (6%) e ajuda a entidades (4%). Essa distribuição reforça evidências de que as remessas monetárias raramente são usadas com propósito produtivo, o que se deve em larga medida à inexistência de ambiente propício a esse tipo de investimento: se o país de origem não oferece ambiente social, econômico e institucional favorável para que o migrante use seu capital econômico e humano produtivamente, parece irreal esperar que as remessas possam, por si mesmas, promover a redução da pobreza e o desenvolvimento local.

Trabalhamos com os dados dos imigrantes brasileiros nos Estados Unidos, pois estes refletem a dinâmica que perpassa o envio de dinheiro por todos os imigrantes voluntários do mundo. Impressiona o fato de que, muitas vezes, o aumento do dinheiro circulando pelas economias locais acaba favorecendo um determinado grupo social, aquele que, de certa maneira, se relaciona com o imigrante, recebendo o seu dinheiro. Para os que estão fora desse jogo, muitas vezes há reflexos negativos, tais como inflação em determinados segmentos, como no ramo imobiliário.

Portanto, um primeiro ponto a ser explorado é o de que essas remessas não são tão significativas quanto parecem, pois não trazem melhorias para a comunidade desse país como um todo. Esse erro é bastante comum, principalmente quando se verificam os dados dos PIB's dos países produtores de levas migrantes, como é o caso do México, onde 3% de sua importante economia são resultantes das remessas, ou o de Honduras, onde quase 25% delas advêm disso. Vale ressaltar que mesmo um importante país do mundo subdesenvolvido, como o Brasil, que possui um índice de desenvolvimento bastante razoável e que não possui um número absurdo de imigrantes, tem 1% de seu PIB atrelado às remessas.

Com esses dados em mãos, é impossível se afirmar que essas quantias não são importantes para essas economias, que representam bem os Estados de destino das mesmas. Porém, não se pode dizer que são fundamentais para eles pois as mesmas, conforme o estudo de Weber e Martes demonstra, beneficiam um grupo específico, logo, não são democráticas. No seu estudo, eles concluem que

Enfim, não há como negar que as remessas monetárias têm um efeito positivo sobre o padrão de vida dos domicílios que as recebem, pois constituem uma porção significante de renda doméstica. Todavia, a questão que se levanta é de saber se os beneficios individuais significam beneficio geral para o país de origem. A evidência é contraditória e fragmentária, pois boa parte da pesquisa sobre os custos globais e beneficios da migração está ancorada em estudos de âmbito micro e não pode, portanto, demonstrar de maneira inequívoca a validade das conclusões de âmbito macro. (Newland, 2006. In: Martes e Soares, pp. 50-1)

Esse tipo de conclusão abre uma brecha importante para o desenvolvimento de um regime, pois, por meio de investimentos dos Estados que desejam barrar a entrada de ilegais em seu território, poderia

se criar condições para que os governos dos locais de origem fizessem investimentos em diversos setores da sua economia, que pudessem elevar o seu nível de desenvolvimento a tal ponto que, em um futuro não muito distante, a opção de migrar não aparecesse tão tentadora, ou melhor, como uma das poucas que possibilitassem uma melhora de vida.

Esses investimentos, ao contrário das remessas, poderiam democratizar o acesso a esses recursos e proporcionar o mínimo de dignidade às pessoas em seus próprios territórios. Ao se analisar os números apresentados para tentar coibir a entrada de pessoas de maneira ilegal no seu território, observa-se que os países receptores fazem um investimento muito alto e ineficaz nesse sentido. A conversão desses gastos para as economias periféricas, que veem seus cidadãos buscarem em outros locais a melhoria das suas condições materiais, por excelência, criaria uma realidade capaz de dar a esse migrante uma condição satisfatória, mesmo com a sua permanência no seu território nacional. Portanto, podemos afirmar que os investimentos feitos nessas economias serão muito mais eficazes do que os gastos aplicados em tecnologias de segurança para barrar o movimento migratório.

Além disso, como esses recursos são resultantes da cooperação internacional, a alegação de que o seu repasse para Estados fracos do ponto de vista institucional e econômico acabaria se perdendo e não se efetivaria os objetivos não é válido, pois o regime cria condições para que os investidores desse dinheiro, no caso os governos com interesse em barrar a imigração ilegal, regulem os gastos e estabeleçam um importante meio de controle dos mesmos. Não que eles devam determinar em que locais esse dinheiro será investido, pois isso é da competência do Estado, mas, além de poderem participar da elaboração de políticas com esse dinheiro, eles têm o direito de regular se o mesmo chegou ao seu destino.

Vale ressaltar que esses recursos fazem parte de uma estratégia para a solução de um interesse comum, o que se encaixa na situação descrita por Hollifield (2000, p. 105) de que em matéria de regime internacional para as imigrações, faz-se necessário uma contínua e forte intervenção de um grupo hegemônico de Estados para o seu estabelecimento. Porém, a intervenção não pode se dar no aspecto negativo, como quando esses países estabelecem políticas unilaterais na temática.

Nesse caso, a intervenção se justifica, até sob o ponto de vista moral, pois esses países são a fonte desses recursos e estão manifestando um

176

interesse próprio, que é a solução do problema, este que se dará de maneira efetiva no sucesso de uma política de desenvolvimento na origem do fluxo migratório, o que não lhes possibilita pensar, apenas, em termos de sua própria economia e interesses, pois o seu sucesso é atrelado ao do regime como um todo.

Não que o aspecto moral seja relevante nos regimes, pois como salienta Axelrod e Keohane (1993, p. 85), a cooperation, thus defined, is not necessarily good from a moral point of view. É justamente o caso, pois os governos que investirem nesse tipo de solução não estão, necessariamente, assumindo essa postura por uma manifestação de bondade, que visa a acabar com a pobreza e a miséria nesses locais. Fazem isso pois, sem o sucesso dessas tomadas de decisão no terceiro país, eles não conseguirão obter o resultado prático que desejam.

Conforme já acentuamos, a inexistência de um valor moral não invalida, de maneira nenhuma, as medidas desse regime que, mesmo assim, serviriam para corrigir uma situação de infâmia a que assistimos hoje com relação à figura do imigrante, pois não se pode aceitar a perspectiva atual de que o imigrante ilegal se apresenta como o *Homo Sacer* moderno, um sujeito que não possui cidadania, que não possui a capacidade de se manifestar socialmente, alguém que só possui a punição como manifestação estatal em sua vida. De certa maneira, com o regime, este Estado que não o deseja, estará atuando e propondo políticas em seu favor, o que serviria para desconstruir essa figura.

Essa situação atual contradiz o avanço produzido pela humanidade na busca de garantir aos indivíduos uma condição jurídica que privilegie os direitos humanos. Vale ressaltar que os Estados Centrais no mundo capitalista sempre tiveram a oportunidade de definir os padrões humanitários e políticos que balizaram as relações internacionais, principalmente após a 2ª Guerra Mundial. A tomada de uma posição intransigente e não contempladora dos direitos humanos nos leva a perguntar se há realmente uma liderança no mundo com o interesse de defender a população do sofrimento causado pela fome, miséria, guerra, peste, ou se os seus padrões só são estabelecidos em acordo com os interesses econômicos desses países mais fortes.

Alguns especialistas poderiam afirmar ser um absurdo que alguns países façam investimentos em outros. Discordamos dessa posição, pois além de ser a maneira que encontramos para a solução da questão, esses Estados já fazem, conforme demonstramos, gastos a fundo perdido, ao disponibilizar uma quantidade enorme de recursos em segurança para criar barreiras ao acesso de imigrantes clandestinos. Não que esses investimentos não possam obter melhores resultados com o passar dos anos, mas o que se tem percebido é que os mesmos têm se mostrado extremamente ineficientes em seu principal objetivo, que é barrar a entrada desses ilegais e que os custos dessa política são altos demais.

Vale destacar que essa opção deliberada por uma política efetiva de controle não significa necessariamente uma vantagem econômica, pois como a Tabela 2 apresenta, muitas vezes, essa imigração representa vantagens para o país receptor.

Tabela 2 – Vantagens e desvantagens da migração no país de acolhimento

	País de acolhimento	
	Potenciais vantagens	Potenciais desvantagens
Para a população de acolhimento	- possibilidade de ascenção a cargos de supervisão - bens e serviços mais baratos - mulheres com maior possibilidade de participação efetiva no mercado de trabalho - vida cultural enriquecida - novas experiências culturais	- concorrência por empregos - salários locais menores - choques culturais - incentivo a criar guetos imigrantes
Para as empresas	- preenchimento de <i>labour shortages</i> - força de trabalho mais barata e flexível - maiores mercados, economias de escala	 necessidade de formação linguística dependência do trabalho estrangeiro para certas atividades
Para a sociedade	- menor inflação - brain gain - população mais diversificada e rejuvenescida - capital trazido pelos imigrantes - impacto fiscal	- brain waste - redução da capacidade de inovação - custos de formação linguística - fricção social - perdas para balança de pagamentos - custos de serviços sociais

Fonte: Adaptado de Stalker (2000) e OIT (2004). In: Figueiredo (2005).

Portanto, isso serve para demonstrar que essa política de controle efetivo sobre a imigração, principalmente a ilegal, é uma opção deliberada dos governos centrais, o que traz como consequência natural o fato que os mesmos tenham que realizar gastos para efetivar essa medida. O Estado está sempre em busca de maior eficiência em suas políticas e a opção pelo regime demonstraria isso.

Além do mais, é consenso que hoje as organizações internacionais possuem uma grande força no cenário internacional e que, preocupadas

com a situação de abandono sofrida por esses imigrantes, já iniciaram a construção de normas capazes de retirar esse sujeito dessa situação. Infelizmente, essas normas não têm obtido eficácia no cenário internacional. Porém, apesar dessa constatação, essas organizações podem ser fóruns privilegiados de debate para o estabelecimento de regimes internacionais, pois possuem uma larga tradição nesse quesito.

Além disso, elas podem exigir o cumprimento de certos princípios nesse regime, que protegeriam os envolvidos diretamente na questão. A participação das organizações internacionais é importante, pois sua capacidade de convencimento, seu respaldo e seu cabedal teórico sobre a questão são fundamentais para o estabelecimento desse novo regime. Nesse sentido, elas podem oferecer um local de debate em que os interesses do Estado estejam enfraquecidos, conseguindo assim, o estabelecimento de um acordo. É obvio que o Estado é a chave para o surgimento de um regime, conforme Keohane defende ao longo de sua produção, mas as organizações internacionais possuem a capacidade de demonstrar para esses agentes que existem outros interesses que não os do país na questão, além da capacidade de negociar por esses outros interesses, como o da defesa do ser humano.

Esse teórico enfraquecimento dos interesses estatais pode ser fundamental para selar o pacto em algumas situações, pois, apesar das inúmeras vantagens que um regime pode criar, alguns governos não aceitam essa forma de solução. Isso é a afirmação de que a imigração transnacional e sua regulamentação é a que mais claramente carrega em suas costas o debate sobre a soberania .

Deve-se, portanto, levar os Estados a debater a efetividade dos meios utilizados por eles, demonstrando que o regime apresenta melhores resultados, apesar de nem sempre ser fácil a busca de um equilíbrio entre os entes políticos e os demais agentes envolvidos na questão. É justamente nessa luta que o regime se afirma, pois a existência de interesses antagônicos gera a necessidade desse instrumento. O regime internacional cumpre o papel de regulamentar o tema com maior representatividade e eficiência, pois contemplaria a convergência da vontade de governos e entidades.

Conforme destacamos, o principal motivador desses fluxos migratórios é a questão da desigualdade econômica entre as nações, por isso, apenas por meio de um regime que combata essa situação é que a imigração começará a ser regulada de uma maneira menos opressora e mais eficiente.

Esse regime pode existir, por mais que não existam condições ideais para o mesmo. Não é necessário que os Estados visualizem uma perspectiva idealista das relações internacionais, em que há o mútuo interesse no desenvolvimento da sociedade como um todo. O que eles devem perceber é que com esse regime, eles ganharão em algum quesito.

Nesse sentido, argumenta Hollifield (2000, p. 100),

We can identify two ways in which states can overcome coordination problems with respect to migration. In the absence of trust and reciprocity, there are two ways for states to solve the coordinator problem: (1) through centralization of regulatory power and the pooling of sovereignty, and (2) suasion.

Assim, com esses requisitos, o regime pode tomar forma e cumprir a sua missão de oferecer um regulamento sobre o tema, pois como continua o próprio autor, (Hollifield, 2000, p. 105) the challenge for proponents of an international migration regime is to find (1) an organizing principle and (2) a strategy for overcoming collaboration problems in this area.

Portanto, a análise da eficiência deve ser levada em consideração para se resolver a questão, para, por meio desses elementos, efetivar princípios capazes de garantir aos imigrantes e aos Estados um mínimo de garantias no tema. Portanto, seja para os defensores dos direitos humanos, seja para os defensores de uma atuação soberana da nação, seja para aqueles que defendem uma efetividade econômica da questão, o regime será a maneira mais eficaz de se alcançar um consenso e uma política comum.

Não que todos os imigrantes e todos os fluxos são iguais, mas, principalmente no caso dos imigrantes ilegais contemporâneos, certas características permitem que o regime crie meios efetivos, através de uma atuação de cunho econômico e político, para a regular a questão. A mesma perspectiva pode ser utilizada em outros tipos de movimentação que ocorrem hoje pelo mundo.

Referências bibliográficas

AMARAL JÚNIOR, A. e PERRONE-MOISÉS, C. (orgs.) (1999). O Cinquentenário da Declaração Universal dos Direitos do Homem. São Paulo, Edusp.

AMIN, S. (2006). Os Desafios da Mundialização. Aparecida, SP, Idéias e Letras.

AXELROD, R. e KEOHANE, R. O. (1993). "Achieving Cooperation Under Anarchy: Strategies and Institutions". In: BALDWIN, D. *Neorealism and neolibealism: the contemporary debate*. Nova York, Columbia.

BAUBÖCK, R. (1994). Transnacional citizenship: membership and rights in internacional migration. Londres, Edward Elgar.

BOBBIO, N.)1992). A era dos direitos. Rio de Janeiro, Campus.

CASTELS, S. (2000). International migration at the beginning of the twenty-first century: global trends and issues. *International Social Sciences Journal*, Unesco, n. 165, pp. 269-281.

DAUVERGNE, C. (2008). Making people illegal: what globalization means for migration and law. Nova York, Cambridge.

FIGUEIREDO, J. M. (2005). Fluxos migratórios e cooperação para o desenvolvimento: realidades compatíveis no contexto europeu? Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento e Cooperação Internacional, Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa.

FITZPRATICK, P. (2005). "Bare sovereignty: homo sacer and the insistence of law". In: NORRIS, A. (org.). *Politics, methaphysics, and death: essays on giorgio agamben's homo sacer.* Durham, Duke.

GLOVER, S. e GOTT, C. et al. (2001). Migration: an Economic and Social Analysis, The Research, Development and Statistics Directorate, *Occasional Paper* n. 67, pp.1-68.

HASENCLEAVER, A.; MAYER, P. e RITTBERGER, V. (org.). (2004). Theories of international regimes. Nova York, Cambridge.

HOBSBAWN, E. (2003). Era dos extremos: o breve século XX 1914 -1991. São Paulo, Companhia das Letras.

HOLLIFIELD, J. F. (2000). "Migration and the 'new' international order: the missing regime". In: GHOSH, B. (org.). *Managing migration: time for a new international regime*? Nova York, Oxford.

JACKSON, R. (1990). "States and quasi-states". In: JACKSON, R. *Quasi-States:* sovereignty, internacional relations and the Third World. Cambridge University Press, pp. 13-31.

KRASNER, S. (org.) (1983). International Regimes. Ithaca, Cornell.

MARTES, A. C. B. e SOARES, W. (2006). Remessas de Recursos dos Imigrantes. *Estudos Avançados 57: Dossiê Migrações*. São Paulo, USP.

MOSES, J. (2006). *International migration: globalization's last frontier*. Nova York, Palgrave USA.

SAYAD, A. (1998). A imigração. São Paulo, Edusp.

SANTOS, B. de S. (org.). (2002). *Globalização: fatalidade ou utopia?* Porto, Afrontamento.

STEIN, A. (1990). Why nations cooperate: circumstance and choice in international relations. Nova York, Cornell.

VITALE, E. (2004). *Ius Migrandi: Figura di Errandi al di qua della cosmopoli.* Turim, Bollati Boringhesi.

ZOLBERG. A. (1989). The next waves: migration theory for a changing world. *International Migration Review v.* 23, n. 3, pp. 403-430.

_____ (1999). "Matters of state: theorizing immigration policy". In: CHARLES, H.; DeWIND, J. e KASINITZ, P. (orgs.). *The handbook of international migration: the american experience*. Nova York, Russell Sage Foundation.