

O Direito de Remessas Familiares Transnacionais Eficientes e Seguras: desafios à governança global migratória

Bianca Guimarães Silva*

Thiago Paluma**

Introdução. 1 A garantia da eficiência e da segurança das remessas transnacionais como forma de efetivar o direito de migrar. 1.1 A infraestrutura financeira adequada provida pelos estados como forma de efetivar a eficiência. 1.2 Trabalhadores migrantes reconhecidos como consumidores hipervulneráveis dos serviços de remessas. 1.3 A regulação dos serviços de remessas, as leis domésticas aplicáveis e a atuação do direito internacional privado para garantir a segurança. 2 A governança global como uma via possível para efetivar o direito de remessas seguras e eficientes: o uso de instrumentos de hard e soft law. 2.1 Possibilidade da aplicação das técnicas de cooperação da Conferência de Haia de Direito Internacional Privado em matéria de facilitação de transferência de fundos internacionais. 2.2 Pacto Global sobre Migração segura, ordenada e regular. Considerações finais. Referências.

Resumo

As transferências financeiras transnacionais feitas por trabalhadores migrantes aos seus familiares nos países de origem geram impactos microeconômicos e macroeconômicos. Em que pese a relevância interdisciplinar do assunto, a regulação das remessas transnacionais ainda é pouco explorada pelo Direito Internacional. Apesar de o direito de remessas seguras e eficientes ser garantido pelos artigos 32 e 47 da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias, ainda há lacunas na implementação dessa garantia em razão da ausência de consenso entre os países sobre a temática migratória. Nesse contexto, o presente artigo visa analisar meios de efetivação desse direito. Utilizou-se do método dedutivo por meio de fontes documentais, bibliográficas e estatísticas produzidas por terceiros. Concluiu-se, portanto, que é necessário assegurar os direitos consumeristas aos migrantes como consumidores hipervulneráveis, melhorar a infraestrutura financeira e estabelecer marcos regulatórios sobre as remessas financeiras. A efetivação dessas práticas clama pela governança global e pelo uso de ferramentas de diálogo como os acordos cooperacionais multilaterais (*hard law*) da Conferência de Haia de Direito Internacional Privado e dos instrumentos de *soft law* do sistema universal.

Palavras-chave: Remessas transnacionais. Remessas familiares. Transferência de fundos. Migração laboral. Governança global migratória.

* Mestranda em Direito da Universidade de Brasília (PPGD/UnB). Especialista em Direito Internacional pela Escola Brasileira de Direito. Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia, com intercâmbio acadêmico na *Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne* (2016–2017). Pesquisadora de Apoio Técnico à Pesquisa e D&I no Observatório das Migrações Internacionais (OBMigra/UnB) e no Laboratório de Inteligência Artificial da UnB (ALLAB/UnB).

** Professor de Direito Internacional da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Diretor de Inovação da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da UFU. Doutor em Direito Internacional pela Universitat de Valencia. Co-Coordenador da Rede de Pesquisa em Processo Civil Internacional. Membro da Academia Brasileira de Direito Internacional (ABDI) e da Asociación Americana de Derecho Internacional Privado (ASADIP).

The Right to Efficient and Secure Transnational Family Remittances: Challenges to Global Migratory Governance

Abstract

Transnational financial transfers made by migrant workers to their families in countries of origin generate microeconomic and macroeconomic impacts. Despite the interdisciplinary relevance of the subject, the regulation of transnational remittances is still under explored by international law. Although the right to safe and efficient remittances is guaranteed by Articles 32 and 47 of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, there are still gaps in the implementation of this guarantee due to the lack of consensus among countries on the migration issue. In this context, the present article aims at analyzing ways to implement this right. The deductive method was used through documentary sources, bibliography and statistics produced by others. It has therefore been concluded that there is a need to secure consumer rights for migrants as hypervulnerable consumers, to improve the financial infrastructure, and to establish regulatory frameworks on remittances. The implementation of these practices calls for global governance and the use of dialogue tools such as the multilateral cooperative agreements (hard law) of The Hague Conference on Private International Law and the soft law instruments of the universal system.

Keywords: *Transnational Remittances. Family Remittances. Transfer of funds. Labor Migration. Global Migration Governance.*

Introdução

O direito de migrar é muito mais complexo do que o mero deslocamento entre fronteiras. Esse direito carrega consigo inúmeras outras garantias. Ao pensar a migração internacional, é necessário identificar quais direitos reflexos contribuem para a plena efetivação de tal prerrogativa. Entre eles, encontra-se o direito de realizar remessas financeiras familiares transnacionais,¹ que é assegurado pelos artigos 32 e 47 da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias. Em que pese a garantia internacional, a segurança e a efetividade das remessas são violadas diariamente em razão de três fenômenos: o não reconhecimento do trabalhador migrante como consumidor hipervulnerável, a debilidade da infraestrutura financeira em muitos países de origem e de destino, e a ausência de marcos regulatórios das remessas familiares. Desse modo, o presente estudo demonstrará como a garantia desses elementos supracitados efetivam não somente o direito de remessas seguras e eficientes, assim como o próprio direito de migrar em sua complexidade.

O caráter interdisciplinar das migrações ainda é um desafio. Nesse sentido, há importância em destacar a relação entre os fluxos migratórios, a economia e o desenvolvimento. A pretensão de identificar o direito de remessas seguras e eficazes como reflexo do direito de migrar encontra-se na importância que a transferência de fundos tem para a comunidade migrante em seu país

¹ Os termos remessas transnacionais, remessas familiares, remessas financeiras, transferência de fundos ou remessas internacionais serão utilizados como sinônimos para o conceito de remessas financeiras familiares transnacionais. Sobre essa delimitação conceitual, ver seção 1.

de origem, trânsito e destino. Nesse contexto, questiona-se, portanto, se assertivas genéricas que relacionam a relação entre as remessas familiares e o desenvolvimento local são apenas especulações ou se representam a realidade. Uma das principais perguntas que impulsionam os debates sobre os fluxos migratórios diz respeito aos impactos das remessas financeiras enviadas por trabalhadores migrantes aos seus países de origem. Afinal, as remessas estão diretamente relacionadas aos impactos positivos nos níveis micro e macroeconômico? É possível relacionar as remessas transnacionais com o desenvolvimento local e a redução da pobreza? Muitos estudos afirmam que os migrantes ocupam importante papel de promover a prosperidade e a redução da pobreza nos países de origem.

De acordo com o relatório *Migration and development: a role for the World Bank Group*, produzido pelo Banco Mundial em 2016, as remessas financeiras feitas por trabalhadores migrantes constituem um instrumento de desenvolvimento socioeconômico. Observa-se que, em 2015, os valores das remessas familiares aos países em desenvolvimento atingiram cerca de US\$432 bilhões de dólares (BANCO MUNDIAL, 2016, p. 10). Ao contrário das ajudas humanitárias, que são encaminhadas por meio de agências oficiais, o valor das remessas é recebido diretamente pelas famílias e são mais estáveis (BANCO MUNDIAL, 2016, p. 10). Estudos realizados em 71 países em desenvolvimento afirmam que as remessas internacionais reduziram em 3,5% o índice de pessoas que vivem na pobreza (BANCO MUNDIAL, 2016, p. 10). Os dados sobre os impactos microeconômicos das remessas internacionais revelam que no caso de famílias de baixa renda, esses valores são usados para consumo de alimentos, roupas e aluguel (BANCO MUNDIAL, 2016, p. 11). Assim, não há como ignorar o papel das remessas familiares transnacionais no desenvolvimento local e na redução da pobreza.

O direito de remessa também possui base legal universal. O artigo 32 da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias estabelece que: “Cessando a sua permanência no Estado de emprego, os trabalhadores migrantes e os membros das suas famílias têm o direito de transferir os seus ganhos e as suas poupanças e, nos termos da legislação aplicável dos Estados interessados, os seus bens e pertences”. No mesmo documento internacional, o artigo 47 traz a previsão do direito de remessas transnacionais seguras e eficientes da seguinte forma: “Os trabalhadores migrantes têm o direito de transferir os seus ganhos e economias, em particular as quantias necessárias ao sustento das suas famílias, do Estado de emprego para o seu Estado de origem ou outro Estado (...)”. Ainda prevê que compete aos Estados aplicar a legislação cabível, harmonizar as normativas com os acordos internacionais e adotar medidas para facilitar tais transferências.

Portanto, adotando como ponto de partida essas garantias internacionais previstas nos artigos 32 e 47 da Convenção supracitada, questiona-se: como efetivar o direito de remessas familiares transnacionais eficazes e seguras? Quais seriam as contribuições do Direito Internacional Privado ao tema? É possível utilizar as remessas como ferramenta de cooperação? Propõe-se, portanto, um diálogo entre o Direito Internacional Público e Privado, por meio da utilização de técnicas de cooperação e das práticas de governança global (*hard law* e *soft law*). O problema central deste estudo pauta-se em como efetivar o direito de remessas familiares de forma segura e eficaz. Identificaram-se três pontos de ação que devem ser debatidos em arenas multilaterais: o reconhecimento do migrante como consumidor hipervulnerável, o provimento de infraestrutura financeira adequada e o estabelecimento de marcos regulatórios das remessas familiares transnacionais.² A partir da identificação dessas ausências, mapeou-se como o diálogo entre o Direito Internacional Público e

² De antemão, esclarece-se que o escopo desse artigo visa apenas discutir sobre marcos regulatórios referentes às remessas familiares transnacionais. Excluem-se, portanto, as normativas sobre remessas transnacionais envolvendo o financiamento ao terrorismo e à lavagem de dinheiro.

Privado pode apresentar alternativas à efetivação do direito de remessas seguras e eficientes por meio de instrumentos normativos de *hard law* e *soft law*. Este trabalho busca expor um processo argumentativo sob a perspectiva da proteção dos trabalhadores migrantes.

Como metodologia, este estudo vale-se da natureza aplicada com teor descritivo e emprega o método dedutivo, que analisa o panorama geral das remessas transnacionais, para que, posteriormente, o proponha como ferramenta de cooperação, por meio da governança global, no âmbito das migrações internacionais. Foram utilizadas fontes documentais, bibliográficas e estatísticas (produzidas por terceiros) a fim de fomentar o debate de maneira introdutória sem a pretensão de esgotá-lo neste texto. Propõe-se, portanto, uma cooperação entre os múltiplos atores (consumidores migrantes, entes privados, Estados e demais organizações interessadas) em matéria de remessas familiares. A argumentação do presente trabalho pretende revelar o direito de remessas financeiras familiares como reflexo do direito de migrar, no sentido de evidenciar que os envios financeiros podem ser utilizados como importante ferramenta de empoderamento dessas populações migrantes, do fortalecimento do próprio direito de migrar e do desenvolvimento local no país de origem, trânsito e destino.

I A garantia da eficiência e da segurança das remessas transnacionais como meios de efetivar o direito de migrar

O direito de migrar é violado diariamente. O aumento da securitização das fronteiras e da criminalização das migrações indica essa tendência. Em razão da complexidade envolvendo a gestão desses indivíduos deslocados, esse assunto tornou-se um dos grandes temas da agenda política internacional (OIT, 2015, p. 14). Apesar de os debates terem se iniciado no período das grandes guerras, durante o século XX, esse protagonismo estendeu-se também ao século XXI. A mobilidade internacional, seja forçada ou voluntária, evidenciou a necessidade de cooperação entre os países para dar respostas ao acolhimento das pessoas deslocadas. Essa cooperação é necessária não somente no acolhimento, bem como na transferência de fundos dos trabalhadores migrantes. Por isso, essas temáticas possuem impactos em múltiplos níveis e desafiam os países de origem, de trânsito e de destino.

A globalização, fenômeno inevitável do século XXI, também possui características que revelam a desigualdade social. Observa-se o seu alcance universal, porém com debilidades locais, uma vez que algumas regiões e parte da população estão excluídas da globalização em razão da distribuição não homogênea dos seus benefícios. Ressalta-se também o seu caráter predominantemente econômico e a relevância dos atores transnacionais. Nesse contexto, são esclarecidos os pontos dessa seção, conforme a seguir. A globalização escancara as diferenças entre as infraestruturas financeiras globais e locais; vulnera os indivíduos em relações consumeristas frente aos interesses econômicos; e, sobretudo, demonstra a limitação do papel dos atores estatais ao definir os marcos regulatórios, sendo impossível desconsiderar a influência dos atores privados transnacionais na tomada de decisões (ARROYO, 2005, p. 91).

Na presente seção, serão elencados três aspectos como fundamentais para a plena efetivação do direito de remessas transnacionais eficientes e seguras.

O primeiro elemento trata da implementação de uma estrutura financeira adequada, na qual a cooperação entre o Estado e os entes privados torna-se fundamental. As remessas financeiras são realizadas, muitas vezes, por meio das transações que ocorrem por bancos e provedores dos serviços de remessas. Assim, sem estrutura adequada, não há como se falar em eficiência no envio e no recebimento das remessas transnacionais.

O segundo elemento diz respeito ao reconhecimento dos trabalhadores migrantes como consumidores hipervulneráveis dos serviços de remessas. Esse *status* como hipervulnerável pretende empoderar o consumidor migrante, conferindo a ele direito ao acesso à informação e transparência nas operações financeiras.

Por fim, o terceiro elemento trata do marco regulatório dos serviços de remessas. A variedade de leis aplicáveis nos âmbitos domésticos faz com que exista um descompasso entre a arquitetura jurídica estabelecida pelo Estado soberano e a prática das remessas que se realizam entre dois Estados. A ausência de normas internacionais, que estabeleça parâmetros comuns entre os países, faz com que as leis internas sejam desconhecidas pelos usuários ou causem arbitrariedades em sua aplicação.

1.1 A infraestrutura financeira adequada provida pelos estados como forma de efetivar a eficiência

A transferência de fundos de um Estado a outro, quando intermediada por um terceiro, constitui uma relação de consumo, pois trata-se de um vínculo entre um fornecedor e um consumidor, e o elo entre os dois é a prestação de um serviço. Os principais participantes da remessa financeira são o prestador de serviço das remessas,³ o remetente e o destinatário. Em relação ao remetente e ao destinatário, destaca-se que o tema desta pesquisa, portanto, possui ênfase nos pagamentos feitos de pessoa a pessoa⁴ sem considerar pagamentos entre empresas em compras de mercadorias e serviços. Em relação à prestadora de serviços de remessa, afirma-se que muitas vezes, existe uma prestadora que captura a transação e outra prestadora que desembolsa os recursos (BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS; THE WORLD BANK, 2007, p. 7). Os bancos, por sua vez, podem ser os próprios agentes das transferências ou utilizar outras instituições receptoras para fazer a transferência internacional.

Muitas remessas são financeiramente onerosas se comparadas à baixa renda dos trabalhadores migrantes e da quantidade de dinheiro enviada. Dentre os principais problemas observados, destacam-se inúmeras barreiras, sejam elas linguística, cultural, social e/ou econômica. Observa-se que os trabalhadores migrantes vulneráveis possuem dificuldades em relação à língua local, à documentação, à infraestrutura financeira dos países destinatários, ao tempo de conclusão das transferências e à confiabilidade dos serviços. Para realizar as transações, é necessária uma cobertura global para assegurar que independente da localidade, o destinatário terá acesso ao serviço e ao dinheiro. Para minimizar esses desafios, que provocam inefetividade e insegurança, é preciso potencializar esforços para reduzir os custos da realização das remessas e promover o direito de remessas transnacionais eficientes e seguras. Assim, os serviços oferecidos pelos mercados serão transparentes, acessíveis e sólidos.

Para fins de compreensão, este texto utilizará do termo remessas, serviços de remessa ou transferências relacionadas com remessas, considerando apenas aquelas feitas internacionalmente, cuja definição delinea-se como “pagamentos de pequeno valor feitos por pessoas residentes em um país para pessoas residentes em outros países. Na prática, trata-se de pagamentos recorrentes feitos por trabalhadores migrantes” (BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS; THE

3 Como provedor de serviços de remessa (PSR) entende-se: “entidade que, na condução de um negócio, presta serviços de remessa aos usuários finais em contrapartida a um pagamento, tanto diretamente ou por intermédio de agentes” (BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS; THE WORLD BANK, 2007, p. 50).

4 “Os PSRs usualmente não saberão o propósito do pagamento. Não saberão também se ele é um pagamento recorrente, caso ele seja um entre outros pagamentos individuais de uma série.” (BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS; THE WORLD BANK, 2007, p. 6)

WORLD BANK, 2007, p. 2). Os pagamentos entre os trabalhadores migrantes e suas famílias são considerados de pequeno valor quando comparados a transferências interbancárias de atacado (BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS; THE WORLD BANK, 2007, p. 5). Portanto, possuem como característica o valor e as partes envolvidas residentes em diferentes países.

As remessas podem ser feitas por meio de provedores de serviços de remessas (PSR), que são “serviços oferecidos por pessoas físicas e baseados em dinheiro em espécie, serviços de operadores globais especializados em transferências de fundos, serviços oferecidos por esquemas de cartões e transferências de banco para banco” (BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS; THE WORLD BANK, 2007, p. 2). Para tal, existe a necessidade de uma rede para operacionalizar os procedimentos, sejam eles a transferência de informações sobre as remessas ou os fundos em si (liquidação). Os serviços de remessa podem ser divididos em categorias, como: unilateral, franqueado, negociado e aberto (BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS; THE WORLD BANK, 2007, p. 8). No caso de bancos globais, chama-se de serviço unilateral⁵ em razão das agências estrategicamente localizadas em diversos locais destinadas a esse fim. Há possibilidade também de determinadas prestadoras de serviços de remessas adotarem o serviço franqueado, isto é, quando a rede é fornecida por um dos operadores globais de transferências de fundos, e a rede negociada, quando há cooperação entre os agentes. Em todos esses casos, há acordo em relação ao tempo, preço e tarifas cobradas do destinatário dos fundos. O serviço aberto, por sua vez, “utiliza bancos correspondentes para enviar um pagamento virtualmente para qualquer outro banco no mundo” (BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS; THE WORLD BANK, 2007, p. 2). Apesar de ser usada pela maioria dos bancos, essa operação os possibilita não ter contato direto entre si e dificilmente saberão sobre a tarifa e o tempo que custará ao destinatário.

Essas remessas financeiras precisam ser recebidas de forma segura e confiável pelos destinatários. O sistema de pagamentos deve operar de maneira eficiente, de modo que a expansão da sua infraestrutura favoreça o processamento automático direto para que os destinatários de quaisquer áreas possam ter acesso às instituições domésticas de pagamentos. Em muitos países destinatários, não há como aplicar uma infraestrutura doméstica efetiva sem a contribuição dos países remetentes (BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS; THE WORLD BANK, 2007, p. 5). Critica-se que, muitas vezes, as autoridades priorizam apenas os esforços aos corredores bilaterais principais ou nos quais acreditam ser mais rentáveis.

Um dos exemplos sobre essa questão da infraestrutura financeira é estimular bancos nacionais e entidades provedoras de serviços de remessas de bandeira do país de origem se estabeleçam em nações onde há concentração de migrantes. Os turcos formam uma importante comunidade internacional residente na Alemanha. Na primeira década do século XXI, eles correspondiam a 1.924.154 indivíduos (KOKSAL; LIEBIG, 2005, p. 106). Observa-se, por exemplo, que, no corredor bilateral entre Alemanha e Turquia, os bancos turcos estabelecidos na Alemanha são os mais importantes canais formais de transmissão das remessas. Em outros casos, as transações são feitas em caixas econômicas alemães, bancos cooperativos ou em bancos privados. Contudo, os bancos turcos ainda possuem o monopólio das remessas formais. Apesar de não haver distinção entre a nacionalidade dos clientes nos bancos alemães, Koksál e Liebig (2005, p. 106) afirmam que as tarifas cobradas pelos bancos turcos estabelecidos na Alemanha são muito mais baixas se comparadas às cobradas pelos bancos alemães. Por isso, poucos bancos domésticos envolvem-se na questão das remessas.

⁵ “É um produto próprio fornecido ‘internamente’ por um único PSR, sem o envolvimento de outras entidades que atuem como agentes de captura e de desembolso (...) incluem aqueles providos por bancos com atuação global ou outros bancos que estabeleceram agência no exterior, em locais nos quais os migrantes do país de origem estão concentrados.” (BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS; THE WORLD BANK, 2007, p. 8)

A *Western Union* também é uma instituição financeira relevante no ramo das remessas, por ser considerada a maior rede mundial na área. Segundo Koksal e Liebig (2005, p. 106), “abrange cerca de 195 países e territórios, e tem cerca de 200.000 agências locais. Na França e na Alemanha, por exemplo, estas agências estão situadas principalmente nos correios, enquanto na Turquia elas estão localizadas em bancos comerciais”. Para fazer uma remessa via *Western Union* é necessário ir até uma agência credenciada ou pelo *on-line* e preencher o formulário com um documento de identificação válido.⁶ Após depositar o dinheiro e pagar a tarifa relacionada, um número de identificação, isto é, o número de controle de transferência de dinheiro (MTCN) é dado à pessoa que faz a transferência. O mesmo código é usado pelo destinatário para receber o dinheiro, que também apresenta um documento de identidade válido.

Desse modo, o estímulo à infraestrutura financeira visa não somente o suporte aos bancos, bem como apoiar também operadoras de remessas globais e outros atores relevantes no mercado. Tal estrutura pode ser feita de forma presencial ou *on-line*. Os esforços devem se concentrar em soluções viáveis. Esse diálogo entre os entes privados e os Estados envolvidos visa construir uma infraestrutura sólida que favoreça os atores interessados e o consumidor que utiliza o serviço, seja ele destinatário ou remetente, no país emitente ou receptor.

1.2 Trabalhadores migrantes reconhecidos como consumidores hipervulneráveis dos serviços de remessas

A globalização também contribuiu para a intensificação dos fluxos migratórios em razão das desigualdades econômicas, das oportunidades de trabalho, da busca por segurança e das facilidades das redes de transporte e comunicação. A migração laboral é uma realidade que apresenta duas facetas distintas. Se por um lado, contribui para o desenvolvimento dos países de origem por meio das remessas financeiras, remessa de capital humano (transferência de conhecimento) e capital social (redes de contatos); por outro lado, os trabalhadores menos qualificados, quando no país de destino, trabalham em setores essenciais e estão sujeitos às diversas violações de direitos humanos e vulnerabilidades.

De acordo com os dados de 2017 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), existem cerca de 150,3 milhões de trabalhadores migrantes no mundo (OIT, 2015, p. 11). Entre eles, 55,7% são homens e 44,3% são mulheres (OIT, 2015, p. 11). Observa-se que os trabalhadores migrantes constituem cerca de 4,4% dos trabalhadores mundiais (OIT, 2015, p. 11). Aproximadamente 48,5% desses indivíduos estão concentrados nas regiões da América do Norte, Europa do Norte, Sul e Ocidental (OIT, 2015, p. 12). Para fins conceituais, entende-se como trabalhador migrante “a pessoa que vai exercer, exerce ou exerceu uma atividade remunerada num Estado de que não é nacional”. Esse conceito consta no artigo 2º da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (ONU, 1990).

Empregos como trabalho doméstico, serviços de limpeza ou de restauração e setores de mineração e construção encontram-se como importantes categorias ocupadas por migrantes. Os dados do

⁶ Os serviços da *Western Union* são oferecidos por meio de acordos de representação por empresas locais, também conhecidas como agentes, que fornecem o dinheiro transferido. Esses agentes são regulamentados pelo governo doméstico e são classificados em bancos, correios e empresas privadas. A principal característica dos serviços prestados é a rapidez (*Money in Minutes*) combinando a praticidade de o destinatário poder receber o dinheiro em qualquer local onde a *Western Union* presta serviços (*Will Call*). A diferença entre esse tipo de instituição financeira e os bancos tradicionais é que o serviço se trata de uma transferência, isto é, o dinheiro é transferido do remetente ao destinatário de forma direta. Assim, não há necessidade de fazer um depósito em uma agência para que depois ela o entregue ao destinatário. Além disso, todas as taxas são pagas pelo remetente. Desse modo, o destinatário pagará algum valor para retirar o dinheiro somente se a lei local exigir.

Relatório da OIT (2015, p. 14) afirmam que cerca de 71,1% dos trabalhadores migrantes, em 2013, estavam no setor de serviços. A mão de obra migrante, em diversos casos, preenche as lacunas deixadas pelos trabalhadores nacionais em cargos mal remunerados e com baixa qualificação. Essa realidade contribui para a migração em condição irregular e/ou indocumentada e com o tráfico de pessoas. Essa vulnerabilidade escancara diversas possibilidades de discriminação, sejam elas: sexuais; em função da raça, cor ou origem étnica; salarial; em função da nacionalidade; e com base na documentação (regular ou irregular).

Conforme visto nos dados do Relatório da OIT, as mulheres representam um número expressivo nesse contexto migratório para fins laborais. Evidencia-se, portanto, o fenômeno da feminização das migrações. Se, em determinado tempo, elas migravam para juntar-se às suas famílias, observa-se atualmente o número crescente de migração feminina solo ou como única forma de sustento do lar. Há uma intensa procura para a ocupação de mulheres migrantes nos empregos relacionados ao cuidado (OIT, 2015, p. 13). Essa busca faz com que exista uma concentração dessas trabalhadoras em domicílios privados, isto é, locais de difícil regulamentação.

A vulnerabilidade migratória encontra-se no fato de os empregos serem considerados parte da economia informal. Assim, a abrangência da legislação trabalhista, assistência social e segurança do país de destino é limitada ou até mesmo inexistente. A exploração e os abusos dos trabalhadores migrantes demonstram-se de diversas formas, como: retenção ou não pagamento dos salários, retenção dos documentos identificatórios, jornadas de trabalho exaustivas (turnos prolongados e sem folga), violação da integridade com abusos físicos e psicológicos, e ausência de subsídios básicos de sobrevivência, como água, alimentação e condições adequadas de higiene.

A situação do migrante, sobretudo dos que estão em condição migratória irregular e/ou indocumentados, também é considerada como vulnerabilidade. A Corte Interamericana de Direitos Humanos, no caso *Vélez Loor vs. Panamá*, bem como na Opinião Consultiva 18 de 2003, afirmou que muitas vezes a vulnerabilidade implica uma dimensão jurídica (desigualdade entre nacionais e não nacionais nas leis) e de fato (desigualdades estruturais). A Corte (2003, p. 112) foi imperativa ao afirmar que “essa situação leva ao estabelecimento de diferenças no acesso aos recursos públicos administrados pelo Estado”. O mesmo tribunal destacou que existem prejuízos culturais acerca dos migrantes que os expõem a preconceitos étnicos que reproduzem o racismo e a xenofobia.

Assim, ao utilizar os serviços de remessas transnacionais, o migrante possui uma situação de vulnerabilidade agravada, sendo considerado como consumidor hipervulnerável. Como consumidor, entende-se a “presunção de desigualdade (material, formal, econômica e informativa) entre os sujeitos da relação de consumo, consumidor e fornecedor, daí a necessidade de proteção especial deste sujeito (...) como um corolário do princípio da dignidade humana” (MARQUES; MIRAGEM, 2014, p. 151). A proteção desses sujeitos visa enfrentar os desafios atuais de uma sociedade globalizada dos serviços, despersonalizada, desmaterializada e cada vez mais fluída (MARQUES; MIRAGEM, 2014, p. 155). Ao reunir as características por ser um não nacional e consumidor, o trabalhador migrante merece que as relações sejam equilibradas em razão das inúmeras barreiras que o cercam, como a linguística, jurídica, social e econômica.

Uma das bases do direito ao serviço de remessas eficiente e seguro deve ser a proteção ao consumidor migrante. Conforme afirmado por Marques (2014, p. 147), o comércio internacional apresenta diversas barreiras, como da língua e falta de informações, além das “normas e costumes diferentes, as dificuldades e a insegurança na entrega e no pagamento, as dificuldades na garantia, no nível qualidade e no serviço pós-venda, mas estas dificuldades qualificam-se quando o parceiro contratual é um leigo, um consumidor”.

A remessa financeira é um serviço prestado por determinado servidor. Assim, o remetente e o destinatário, como consumidores, devem ter acesso à ampla informação e o prestador deve fornecer mecanismos de transparência. A proteção do consumidor perpassa o acesso e a compreensão fácil à informação (BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS; THE WORLD BANK, 2007, p. 3). Nesse sentido, a clareza informacional deve contemplar a transparência quanto aos preços e as características do serviço, a acessibilidade ao próprio serviço e a proteção em relação ao risco operacional e aos possíveis abusos legais (BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS; THE WORLD BANK, 2007, p. 18)

O consumidor, isto é, o trabalhador migrante, precisa saber o preço total da operação.⁷ As remessas transnacionais envolvem, sobretudo, dois valores: a taxa de câmbio utilizada⁸ e as tarifas cobradas pelo serviço. Ao evidenciar de forma clara esses valores, o consumidor, que muitas vezes possui dificuldades em relação à língua local, à abertura de uma conta bancária e aos conhecimentos financeiros necessários, tem plenas condições de escolher qual preço quer pagar.⁹ Nas remessas internacionais, geralmente são cobradas as tarifas diretas do remetente e os impostos domésticos aplicáveis que são condicionados ao valor total da operação, a depender da taxa de câmbio considerada. No que tange ao destinatário, é possível que seja cobrada uma tarifa de desembolso, seja por ele mesmo ou pelo agente (BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS; THE WORLD BANK, 2007, p. 10). Assim, o dinheiro depositado muitas vezes está aquém daquele que será recebido em razão de diversas tributações que não são feitas de forma transparente. Há, portanto, a necessidade de informar o montante total na moeda de origem que será paga pelo remetente, qual valor será pago ao destinatário na moeda utilizada para a entrega da transferência, quais tarifas e a taxa de câmbio que será empregada nos cálculos, qual momento a remessa será disponibilizada ao destinatário e o local onde ela estará à disposição. Em muitas vezes, é importante que essas informações estejam disponíveis tanto na língua do remetente quanto na do destinatário (BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS; THE WORLD BANK, 2007, p. 29).

Por fim, Lima Marques conclui que a mudança na estrutura do mercado global e nas relações privadas de consumo escancara os limites da soberania e as falhas do mercado; deste modo, ela afirma que a posição do consumidor “é cada vez mais fraca ou vulnerável e o desequilíbrio das relações de consumo é intrínseco, necessitando efetiva tutela e positiva intervenção dos Estados e dos Organismos Internacionais legitimados para tal” (MARQUES, 2014, p. 143-144). Assim, dentre as medidas fundamentais a serem adotadas para a proteção dos consumidores migrantes, destaca-se a necessidade de acessibilidade, transparência e compreensão dos serviços pelos usuários; ambiente legal consolidado e regulação forte e proporcional (BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS; THE WORLD BANK, 2007, p. 10); de uma infraestrutura sólida no âmbito doméstico e cooperação entre os países para fortalecê-la.

7 “Mesmo quando os PSRs individuais são totalmente transparentes, pode não ser fácil para os usuários finais comparar os preços dos diferentes serviços. Isso ocorre, em parte, porque as taxas de câmbio do mercado mudam constantemente (...) o PSR mais barato em termos de taxa de câmbio pode não ser o mais barato em termos de tarifa cobrada”. (BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS; THE WORLD BANK, 2007, p. 11)

8 A taxa de câmbio trata-se da conversão da moeda do país remetente para a moeda do país destinatário.

9 Possíveis entraves também devem ser informados, como a possibilidade de revogação do serviço, a informação sobre a disponibilidade dos fundos, os contatos – se houver alguma necessidade, urgência ou problema. Caso seja preciso, os remetentes e os destinatários devem ter acesso a um mecanismo eficiente de resolução de conflitos.

1.3 A regulação dos serviços de remessas, as leis domésticas aplicáveis e a atuação do direito internacional privado para garantir a segurança

As remessas representam uma fonte significativa de fluxo de capitais entre os países. No entanto, a regulamentação dos serviços de remessas internacionais varia de jurisdição para jurisdição (FELLAH; LIMA, 2005, p. 123). Em diversos países, a transferência de fundos transnacionais é regulada por leis bancárias, leis contra lavagem de dinheiro, políticas governamentais, diretrizes de órgãos internacionais, recomendações de órgãos interessados e regulamentos esparsos. Contudo, a atenção atraída por esse setor exige a criação de uma estrutura mais sólida para «conduzir o mercado informal para a arena formal e aumentar a transparência para o benefício dos consumidores» (FELLAH; LIMA, 2005, p. 123).

É importante salientar que, apesar das temáticas como a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo serem relevantes, elas estão fora do propósito deste estudo. As remessas transnacionais tratadas nessa pesquisa possuem apenas caráter familiar. Observa-se que muitos marcos regulatórios das remessas transnacionais evidenciam apenas os combates à lavagem de dinheiro e ao financiamento ao terrorismo. O trato das remessas transnacionais apenas para combater esses fenômenos ilegais anteriormente citados também produz políticas discriminatórias em relação aos trabalhadores migrantes.

O Direito Internacional Privado é um dos principais responsáveis pela regulação. Essa disciplina é composta por normas (nacionais ou internacionais) que regulam a escolha da lei aplicável sobre fatos transnacionais, a determinação de uma jurisdição competente para lidar com determinado litígio e prevê formas de cooperação jurídica entre Estados (CARVALHO RAMOS, 2017, p. 57). Nesse sentido, é necessário que a regulação seja integral e não somente por tipo de entidade, como, por exemplo, os bancos. A exploração de atividades ilegais, como os provedores de serviços de remessas clandestinos, que estão ílesos aos custos da regulação, fazem com que os serviços sejam por vezes mais acessíveis, no entanto, ineficientes e não confiáveis. É necessário, nesse sentido, que os países adotem a cooperação internacional para estabelecer *standards* a serem exigidos dos atores envolvidos. Entre eles, incluem-se dois principais: requisitos de licenciamento e requisitos de transação (FELLAH; LIMA, 2005, p. 124).

O processo de licenciamento é semelhante ao processo de registro em muitas jurisdições. Muitas vezes, requerem informações parecidas. Entre os critérios mínimos exigidos, segundo Fella e Lima (2005, p. 124), é necessário que a empresa tenha capital mínimo e/ou requisitos de liquidez, divulgação de estrutura e propriedade do licenciado, pessoal experiente, existência de procedimentos de conformidade, controle de supervisão e garantias financeiras de proteção do consumidor. A principal vantagem desse critério é que o país pode garantir aos consumidores segurança e transparência para a execução dos serviços contratados. Se por um lado, o registro/licença permitem que o serviço obedeça a determinados requisitos mínimos, por outro lado, o consumidor poderá observar o marco regulatório para averiguar se está havendo abusos legais ou não durante a execução do serviço de remessas transnacionais. As empresas licenciadas e registradas, que são autorizadas a fazer remessas financeiras, executam menos serviços que os bancos comerciais. Geralmente não aceitam depósitos, não fazem empréstimos, tampouco se envolvem com demais atividades bancárias. E por isso, possuem marcos legais mais simples, mas que em muitos países não existem.

No que tange aos requisitos de transação, essa regulamentação pode assumir diversas formas. Entre elas, encontram-se a forma de documentação exigida, relatórios de certas transações pelo agente ou que remessas acima de determinados valores sejam notificadas individualmente (FELLAH; LIMA, 2005, p. 131). Métodos que implementam exigências que incluem a identificação do cliente e o registro das transações individuais, além de regular as remessas de migrantes às suas famílias, também atuam como medida para afastar práticas discriminatórias aos migrantes decorrentes das legislações de combate à lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo (BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS; THE WORLD BANK, 2007, p. 15). Em alguns países, apenas bancos regulados têm a permissão para prestar serviços de remessas, muitos sob a vigilância do banco central. Atualmente, os prestadores de serviço de remessas possuem dificuldade para distinguir os pagamentos para fins de remessas internacionais de trabalhadores migrantes e outros pagamentos de varejo transnacionais.

Entre as medidas adotadas, por exemplo, na cooperação entre Alemanha e Turquia, importante corredor bilateral de remessas, observa-se a regulação dos serviços de remessas transnacionais. Porém, as leis regulam a ação apenas de bancos institucionais, principalmente para combater a lavagem de dinheiro. Nas transações internacionais acima de 15.000 euros, exige-se a identificação exata do remetente, além disso, o Banco Central Alemão requer que as transações acima de 12.500 euros sejam informadas (KOKSAL; LIEBIG, 2005, p. 106). A mesma lei alemã de combate à lavagem de dinheiro também instituiu que o remetente deve ter uma conta no banco para o qual o dinheiro é transferido.

Outro ponto que pode ser regulado é em relação ao conflito de jurisdição para a solução de litígios envolvendo as remessas familiares. Eryk Jayme (2005, p. 17) sugere que a “solução conduziria a foros da parte demandante dita fraca”, ou seja, o foro do consumidor hipervulnerável. Sendo assim, haveria uma restrição da jurisdição ao domicílio do usuário (JAYME, 2005, p. 14). Em uma sociedade multicultural, cabe ao Direito Internacional Privado aplicar ferramentas técnicas que erradiquem os episódios de racismo e xenofobia decorrentes da aplicação e da amplitude da autonomia da vontade das partes, fazendo com que o prestador de serviço escolha o lugar de resolução do litígio (ARROYO, 2005, p. 105). Segundo Lima Marques (2005, p. 143), “o consumidor não deve ser prejudicado, sob o plano da segurança, da qualidade, da garantia ou do acesso à justiça somente porque adquire produto ou utiliza serviço proveniente de um outro país ou fornecido por empresa com sede no exterior”.

Uma das principais características dos contratos internacionais de consumo das remessas familiares é o pequeno valor. Desse modo, o impacto individual da transferência de fundo é muito baixo, seja para a economia do país ou para o fornecedor. Assim, esse pequeno valor dificulta com que os entraves no serviço (abuso nos valores das operações ou por morosidade na transferência dos pagamentos) levem o consumidor a acessar as instâncias judiciais para reclamar, por não querer assumir gastos exagerados em relação à reivindicação dos seus direitos (MARQUES, 2005, p. 143).

Desse modo, o marco regulatório específico, em termos de transferências de fundos de trabalhadores migrantes às suas famílias, é essencial e pode ser feito no âmbito da Conferência de Haia sobre Direito Internacional Privado. Apesar de ser um direito assegurado pelos artigos 32 e 47 da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias (ONU, 1990), ainda há muitas lacunas na sua efetivação.

2 A governança global como uma via possível para efetivar o direito de remessas seguras e eficientes: o uso de instrumentos de *hard* e *soft law*

Por tradição, a disciplina do direito internacional é marcada pela divisão entre a esfera do público e do privado. Nessa lógica tradicional, o direito internacional público trataria das regras e dos princípios que regem as relações entre os Estados e o direito internacional privado trataria da regência das relações entre atores privados, sobretudo em suas interações civis e comerciais (ARROYO, 2017, p. 801). Mas essa divisão estrita nem sempre reflete a realidade dos fatos. Uma análise que considere ângulos diferentes tende a constatar que tais esferas estão inter-relacionadas e em convergência constante.

A globalização apresentou uma nova ideia de soberania que ajuda na interdependência dos Estados e em certo protagonismo de atores não estatais. Atores os quais acentuam o fenômeno do pluralismo jurídico global (atuação multidisciplinar).¹⁰ Derivada da transformação de elementos como território, povo e governo soberano, a desagregação do Estado, com a proliferação de atores internacionais, fez emergir formas diferentes de perceber as relações entre o global e o local. Nuances da globalização propuseram desafios ao direito internacional, em especial à sua face interdisciplinar. Michaels (2013, p. 288), por sua vez, elenca alguns pontos relevantes, como: a transformação empírica e teórica do papel do Estado como cerne da questão; refuta a ideia paradigmática do nacionalismo metodológico, que apresenta o Estado como central nas relações jurídicas e diz que a globalização inovou ao dispor de novas teorias sobre as relações entre o Estado e outros atores internacionais. Nesse contexto, Jayme evidencia que a globalização é “caracterizada pelo fato de os Estados não serem mais os centros do poder e da proteção da pessoa humana” (JAYME, 2005, p. 17). O poder estatal não é o único que sofreu modificações. A pluralidade jurídica requer a interação e coexistência entre a atuação pública, privada, nacional, internacional e transnacional (LIMA, 2014, p. 217).

Para o presente estudo, sugere-se a governança global como uma via possível para harmonizar os desafios envolvendo a efetivação do direito às remessas seguras e eficientes. A título introdutório, adota-se o conceito de governança em uma abordagem institucionalista de governança global, isto é, “a institucionalização das ações coletivas” (LIMA, 2014, p. 218). Desse modo, ao invés de incorporar a visão tradicionalista em que as relações internacionais são conduzidas apenas pelos Estados, a governança global introduz a harmonização e coordenação entre os diversos interesses público-privados considerando diferentes níveis normativos e a pluralidade de atores (LIMA, 2014, p. 218). A governança compreende atividades que sejam pautadas em objetivos comuns. Segundo Rosenau e Czempiel (2000, p.16), “abrange as instituições governamentais, mas implica também mecanismos informais, de caráter não governamental, que fazem com que as pessoas e organizações dentro da sua área de atuação tenham uma conduta determinada (...)”. É notável, portanto, que os arranjos realizados por múltiplos atores em contextos multilaterais tendem a ser mais vantajosos do que ações bilaterais estatais ou independentes de um país singular, justamente pela busca dos objetivos comuns e da coordenação de vários interesses.

Pensar a governança global das migrações é, sobretudo, pensar ações comuns que visem assegurar o direito humano de migrar de forma segura, ordenada e regular. Não há como efetivar esse direito amplo sem considerar a garantia de que os migrantes possam realizar as suas remessas transnacionais familiares. Entre as múltiplas partes interessadas nesse contexto, estão as remetentes globais de dinheiro, os consumidores migrantes e os governos reguladores. Nessa relação triangular,

¹⁰ Pluralismo legal descreve uma situação em que duas leis ou mais coexistem em um campo social (ou população). O pluralismo jurídico desafia a percepção do monopólio do Estado em administrar a lei (tradução nossa) (MICHAELS, 2009, p. 245).

encontram-se em uma ponta os consumidores, como trabalhadores migrantes vulneráveis, que necessitam de segurança, confiabilidade na transação, velocidade, transparência dos serviços e facilidade, mediante um preço razoável pelo qual eles possam pagar, uma vez que a ausência da garantia desses critérios mínimos aliados aos preços elásticos os fazem optar por serviços informais. Na outra ponta do triângulo, os governos/reguladores exigem monitoramento das atividades de transferência de dinheiro para controlar os fluxos, bem como responder à obrigação social de combater a lavagem de dinheiro e o financiamento ao terrorismo (KOKSAL; LIEBIG, 2005, p. 132). Por fim, na ponta restante da relação triangular, estão as remetentes globais de dinheiro, que devem pautar suas atividades em instrumentos de proteção sólidos e estáveis que equilibrem as necessidades dos consumidores e as exigências das diversas partes interessadas.

A palavra que define a relação triangular supracitada é interdependência. Assim, esse âmbito interdependente em um campo globalizado coaduna com a necessidade de cooperação, que enseja a formação de instrumentos normativos, instituições e regimes jurídicos. A governança global em termos de remessas transnacionais dos trabalhadores migrantes, portanto, compreende as “influências na tomada de decisões e diferentes centros de autoridade que definem a implementação das ações em determinado contexto” (LIMA, 2014, p. 219).

Desse modo, as duas próximas seções deste trabalho visam apresentar os esforços coletivos realizados a fim de comungar as práticas globais. O primeiro ventila a possibilidade de aplicação das técnicas de cooperação da Conferência de Haia de Direito Internacional Privado em matéria de facilitação de transferências de fundos internacionais, por meio dos tratados, que configuram instrumentos de *hard law*.¹¹ A segunda via de governança global é por meio do Pacto Global sobre Migração Segura, Ordenada e Regular, encabeçado pelas Nações Unidas, que em um dos seus objetivos aborda as remessas familiares. Esse instrumento é notadamente *soft law*,¹² cujo caráter é recomendatório, mas com alto potencial de atingir mais países e diferentes realidades.

2.1 Possibilidade da aplicação das técnicas de cooperação da Conferência de Haia de Direito Internacional Privado em matéria de facilitação de transferência de fundos internacionais

A complexidade que perpassa a temática das migrações exige a cooperação entre os países para criar mecanismos mútuos de informação e capazes de estabelecer também um quadro normativo multilateral (VAN LOON, 2008, p. 429). Deste modo, Hans Van Loon destaca quatro temáticas nas quais as técnicas de cooperação elaboradas pela Conferência de Haia de Direito Internacional Privado¹³ podem ser aplicadas: cooperação para implementar programas de migração temporária e circular de trabalhadores entre o país de origem e o país de destino; cooperação para organização da migração de retorno e reinstalação; cooperação para implementação de regulação

11 As normas caracterizadas como *hard law* são conhecidas como normas internacionais com força obrigatória. O descumprimento desses instrumentos possibilita a aplicação de sanções jurídicas por meio de tribunais internacionais. O instituto é consagrado no artigo 38 do Estatuto da Corte Internacional de Justiça ao citar os tratados, acordos e convenções internacionais.

12 Entende-se por instrumentos internacionais de *soft law* aqueles que produzem parâmetros normativos, mas sem caráter vinculativo. O não cumprimento dessas normas não está associado às sanções. O teor desses documentos incentiva determinadas condutas e estabelece recomendações aos destinatários. Geralmente, contém princípios, normas, padrões e comportamentos esperados, cujo objetivo é fornecer orientações internacionais.

13 A Conferência de Haia de Direito Internacional Privado, por sua vez, é uma organização intergovernamental, que possui alcance global. O seu principal objetivo é atuar como um centro de cooperação jurídica internacional e de cooperação administrativa na área de direito privado, por meio da promoção da segurança jurídica, apesar das diferenças entre os sistemas jurídicos. Atualmente, existem cerca de 38 Convenções sobre diversos temas.

dos intermediários que intervêm nas migrações internacionais; e por fim, cooperação para facilitar a transferência fácil e econômica de fundos enviados pelos migrantes internacionais aos seus países de origem (VAN LOON, 2008, p. 430).

A cooperação jurídica internacional¹⁴ é composta por regras que regem os atos de colaboração entre Estados que visam ao acesso à Justiça. Os Estados são convidados a colaborar com a aplicação do direito nos casos que estão fora da sua jurisdição (CARVALHO RAMOS, 2017, p. 58). As maneiras pelas quais a cooperação ocorre varia desde atos de extradição (cooperação internacional em matéria penal) até os pedidos de assistência jurídica internacional, como a carta rogatória e o auxílio direto (CARVALHO RAMOS, 2017, p. 58).

No que tange à cooperação em matéria de remessas internacionais aos familiares, Van Loon afirma que os Estados possuem a obrigação de verificar que essas transferências não sejam onerosas, difíceis ou regidas apenas pelos circuitos bancários oficiais. Inclusive, nos casos que sejam realizadas por operações bancárias, cumpre aos Estados averiguar se as tarifas são justas e as taxas aplicáveis são razoáveis (VAN LOON, 2008, p. 433). Essa proteção estatal faz com que os migrantes e seus dependentes não utilizem redes informais de envio de capitais e optem pelos canais formais. Inaugura-se, neste contexto, a noção introduzida por Härbele (2007, p. 69) sobre o Estado Constitucional Cooperativo. Essa nova concepção estatal reúne a flexibilização da soberania, e a disposição em cooperar internacionalmente diante dos fluxos transfronteiriços.

Nesse contexto, observa-se que a utilização de fontes normativas internacionais como os tratados (*hard law*) oferece segurança jurídica em relação aos termos em que será realizada a cooperação, seja ela bilateral ou multilateral. Um exemplo de tratado que possui normas cooperacionais é a Convenção de Palermo de Combate ao Crime Organizado Transnacional (2000), assim como as inúmeras Convenções de Haia. Não somente: a cooperação entre os países, além de produzir documentos oficiais, também endossa reuniões temáticas regulares, que reúnem organizações internacionais, representantes das comunidades migratórias, representantes do setor financeiro e de microcrédito, e sistematizam boas práticas a serem incorporadas pelos países. Dentre essas práticas a serem compartilhadas, destaca-se o endosso de envio de fundos coletivos suscetíveis ao benefício de toda a comunidade. Além disso, há a possibilidade de transferência dos fundos e direitos da seguridade social no caso de retorno dos migrantes ao país de origem (VAN LOON, 2008, p. 433).

A partir da sistematização desses marcos regulatórios nacionais e internacionais é possível conceber o diálogo de fontes de modo a aplicar simultaneamente as normas multiníveis de maneira ordenada, gerando o que André de Carvalho Ramos (2017, p. 68) chama de “convivência e unidade sistêmica do Direito Internacional Privado”. Assim, esse diálogo direto atuará seja de forma complementar e subsidiário (suprindo lacunas), coordenação e adaptação sistêmica, ou até mesmo em um diálogo sistemático de coerência (coordenando normas nacionais e internacionais) (CARVALHO RAMOS, 2017, p. 68).

Observa-se, portanto, que estimular os mecanismos de cooperação jurídica internacional e a formulação de tratados (instrumentos de *hard law*) no âmbito da Conferência de Haia sobre Direito Internacional Privado é uma possibilidade para a delimitação de um marco regulatório que comprometa os Estados a cooperarem entre si na matéria de transferência de fundos familiares. Esse possível quadro jurídico também cria uma arena fértil para a aumentar as vozes das representações migrantes em fóruns multilaterais e o constante diálogo sobre o tema.

14 Segundo Arroyo (2005, p. 98), “dentro da cooperação jurídica *stricto sensu* devem ser realizadas duas distinções conceituais. A primeira situa de um lado a cooperação que se produz no âmbito do direito público implicando, com técnicas e características muito diversas do DIP, o direito penal internacional, ao direito fiscal internacional etc., e de outro lado, que tem lugar essencialmente ligado às questões de direito privado” (tradução nossa).

2.2 Pacto Global sobre Migração Segura, Ordenada e Regular

Além da via da cooperação, os mecanismos de *soft law* constituem uma importante ferramenta para a governança global, isto é, a institucionalização das ações coletivas. Os instrumentos de caráter recomendatório, muitas vezes, possuem ampla adesão e formalizam um quadro protetivo às temáticas controversas. A migração é uma das pautas da agenda política global que utiliza desses documentos persuasivos para harmonizar os interesses entre os múltiplos atores envolvidos.

O contexto global, que escancarou os benefícios e desafios da migração, também dá luz a outro debate, qual seja em relação às diferenças entre o tratamento dos fluxos migratórios e dos fluxos de bens, capitais e serviços. Corneloup (2014, p. 303) afirma que, se por um lado, existe a intenção de liberalizar o movimento econômico, por meio da criação de mecanismos como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Acordo Geral de Tarifas e Comércio, por outro lado, não há nada parecido na governabilidade das migrações. Atualmente, a migração é coordenada por documentos de diferentes naturezas normativas. Corneloup (2014, p. 303) afirma que a estrutura internacional combina mecanismos obrigatórios, cooperativos e acordos multilaterais ou bilaterais, tanto globais quanto regionais. Os principais tratados multilaterais relacionados à migração dizem respeito ao refúgio,¹⁵ aos trabalhos migrantes¹⁶ e ao tráfico transnacional de pessoas.¹⁷ Em relação ao trabalho, a OIT possui duas convenções¹⁸ específicas sobre a temática.

O consenso em relação à redução das barreiras para flexibilizar o fluxo de bens, capitais e serviços não é tão bem recebido em relação ao fluxo de pessoas (CORNELOUP, 2014, p. 303). Reconhece-se a existência da Organização Internacional para as Migrações (OIM), no entanto, Corneloup (2014, p. 306) contesta que a organização não tem “um papel normativo definido”. Apesar dos esforços das Nações Unidas em criar um diálogo sobre o tema, propondo a criação da Comissão Global sobre Migração Internacional (CGIM), países do norte, como Estados Unidos e os da União Europeia preferem “cooperações flexíveis e não obrigatórias ao invés de uma nova organização da ONU comprometida com a elaboração de acordos formais e multilaterais” (CORNELOUP, 2014, p. 306). Portanto, é nessas lacunas que o diálogo entre o Direito Internacional Privado e o Direito Internacional Público tem especial relevância.

A Organização das Nações Unidas (ONU) realizou uma iniciativa que se refere às remessas internacionais dos migrantes e reflete um dos esforços rumo à governança global migratória. O Pacto Global para Migrações Segura, Ordenada e Regular (GCM) constitui o primeiro acordo global da ONU, que aborda a migração internacional de forma sistêmica. Apesar de não ser juridicamente vinculante, ele reconhece a abordagem cooperativa para o compartilhamento de responsabilidades e garantias de direitos aos migrantes. O GCM é um marco no diálogo e cooperação dos países em prol da governabilidade das migrações. O documento oferece diretrizes e parâmetros de tratamento dos fluxos migratórios, além de reforçar diversos direitos existentes, sobretudo o direito de migrar. Entre esses, existem 23 objetivos para melhor gerenciar a migração a nível local, nacional, regional e global.

O objetivo 20 diz: “Promover transferências mais rápidas, seguras e baratas de remessas e fomentar a inclusão financeira dos migrantes” (ONU, 2018), trecho este que aborda remessas

15 Convenção Relativa ao Estatuto dos Refugiados de 1951 e o Protocolo Relativo ao Estatuto dos Refugiados de 1967.

16 Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias de 1990.

17 Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e o Protocolo Adicional à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, relativo ao Combate ao Tráfico de Migrantes por Via Terrestre, Marítima e Aérea.

18 Convenção 97 da OIT, Trabalhadores Migrantes, que entrou em vigor em 1952, e a Convenção 143 da OIT Relativa às Migrações em Condições Abusivas e à Promoção da Igualdade de Oportunidades e de Tratamento dos Trabalhadores Migrantes.

financeiras. Ao tratar dos compromissos envolvendo esse direito, os países prometem desenvolver ambientes políticos que permitem a concorrência, a regulamentação e a inovação no mercado de remessas. O documento evidencia que as remessas constituem uma importante fonte de capital privado e não podem ser equiparadas a outros fluxos internacionais, como investimentos estrangeiro direto, entre outros. Inclusive, mesmo ao tratar de outros objetivos, como no objetivo 14, que fala sobre assistência consular, o direito às remessas justas, eficientes e seguras é garantido. Neste caso, endossa o apoio consular aos nacionais por meio dos aconselhamentos ao abrir uma conta bancária e acesso a facilidades de remessas.

A argumentação desta pesquisa elenca três práticas globais como forma de efetivar o direito de remessas justas, efetivas e seguras, quais sejam: o reconhecimento dos trabalhadores migrantes como consumidores hipervulneráveis que fazem jus ao amplo acesso à informação e transparência; a cooperação entre os países para promover a infraestrutura doméstica para o recebimento de remessas; e a criação de um marco regulatório harmônico que regularize as remessas familiares, por meio de requisitos de licenciamentos e requisitos de transações, que abranja diversos tipos de provedores de serviços de remessas e não somente os bancos.

Nesse contexto, é possível incluir as nove ações/práticas globais para implementar na governança migratória propostas pelo GCM dentro desses três mecanismos identificados por esta pesquisa, quais sejam eles divididos em três grupos em diálogo com as ações sugeridas pela ONU.

O primeiro grupo, que versa sobre a infraestrutura financeira adequada, corresponde às práticas 2, 5 e 9. A segunda prática é promover e apoiar o Dia Internacional das Remessas Familiares das Nações Unidas e o *IFAD Global Forum on Remittances, Investment and Development* como uma importante plataforma para construir e fortalecer parcerias para transferências mais rápidas e seguras. A quinta ação propõe o uso da tecnologia a favor das remessas financeiras: endossa o desenvolvimento de soluções tecnológicas e inovadoras para a transferência de remessas (transferência móvel, ferramentas digitais, *e-banking*), propõe-se também a aumentar as remessas por meio de canais regulares, além de abrir uma distribuição que atenda às questões de gênero, pessoas com níveis de alfabetização, populações carentes, pessoas com baixa renda, pessoas com deficiência e em áreas rurais. A nona ação incentiva que os entes atuantes forneçam acesso e desenvolvam soluções bancárias e instrumentos financeiros para famílias de baixa renda e de mulheres (contas bancárias que permitem depósitos diretos dos empregadores, contas de poupança, empréstimos e créditos em cooperação com o setor bancário).

O segundo grupo, que diz respeito ao reconhecimento dos trabalhadores migrantes como consumidores hipervulneráveis, incorpora as práticas 1, 6 e 8. O primeiro, desenvolve um plano para reduzir os custos das transações das remessas dos migrantes para menos de 3% e elimina os corredores de remessas com custos acima de 5% até 2030 em conformidade com a meta 10.c da Agenda 2030.¹⁹ A sexta ação visa à proteção do consumidor migrante por meio do fornecimento de informações acessíveis sobre os custos de transferência de remessas, como *sites* de comparação, a fim de aumentar a transparência e a concorrência no mercado, assim como promover a alfabetização financeira e inclusão de migrantes e suas famílias por meio de educação e treinamento. A oitava ação é direcionada a diminuir as desigualdades de gênero e fomentar a participação ativa das mulheres na economia, por meio da educação financeira para abrirem contas bancárias, possuir e administrar ativos financeiros e investimentos.

¹⁹ Meta 10.c da Agenda 2030. Até 2030, reduzir para menos de 3% os custos de transação de remessas dos migrantes e eliminar “corredores de remessas” com custos superiores a 5%.

O terceiro grupo, por sua vez, contempla o argumento exposto sobre a criação de um marco regulatório capaz de harmonizar as diretrizes e normas sobre remessas familiares. Incluem-se, portanto, as práticas 3, 4 e 7 previstas no *Global Compact for Migrants*. A terceira ação pauta-se na redução das discriminações, isto é, harmonizar as regulamentações do mercado de remessas garantindo que as medidas para combater os fluxos financeiros ilícitos e a lavagem de dinheiro não impeçam as remessas dos migrantes por meio de políticas discriminatórias. A sétima ação encoraja o desenvolvimento de programas e instrumentos para promover o investimento de remetentes em desenvolvimento local e empreendedorismo nos países de origem.

A prática 4 dialoga potencialmente com os três argumentos propostos. A quarta ação do Objetivo 20 diz respeito ao estabelecimento de políticas e marcos regulatórios que promovam um mercado inovador de remessas, a remover obstáculos injustificados às remessas não bancárias prestadoras de serviços no acesso à infraestrutura do sistema de pagamentos, a aplicar isenções fiscais ou incentivos para transferências de remessas. Além disso, busca promover o acesso aos diversos prestadores de serviços, incentivando o setor privado a expandir os serviços de remessas e aumentar a segurança, previsibilidade das transações de baixo valor e desenvolver uma metodologia para distinguir as remessas dos fluxos ilícitos em consulta com prestadores de serviços de remessa e reguladores financeiros.

Esse instrumento de *soft law* criado em uma arena multilateral, como a ONU, convida diversos entes – públicos e privados – a reafirmarem seus compromissos com a governança global migratória, sobretudo a fim de garantir o direito de remessas seguras e eficientes. Esse chamado à responsabilidade formalizado pelo *Global Compact for Migrants* envolve as instituições governamentais, os atores privados e os próprios indivíduos. Esse documento visa harmonizar poderes e interesses em prol da proteção do migrante internacional, sem deixar de considerar os inúmeros desafios econômicos, sociais e culturais que os fluxos migratórios apresentam à toda comunidade internacional.

Considerações finais

A intensificação dos fluxos migratórios nas últimas décadas contribuiu com o aumento da migração laboral. Apesar de a maioria das condições de trabalho nos países de destino e trânsito não serem adequadas, muitas vezes ainda são melhores e mais rentáveis do que aquelas estabelecidas nos países de origem. Essa força produtiva gera renda, e esse salário muitas vezes é compartilhado com os familiares que ficaram no país de nacionalidade do imigrante. Essas transferências financeiras também são conhecidas como remessas transnacionais, remessas familiares ou transferências de fundos. O direito de enviar essa quantia aos familiares é assegurado pelos artigos 32 e 47 da Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias. No entanto, os países ainda demonstram dificuldades para implementá-lo.

Nesse sentido, o presente artigo aborda os meios possíveis para implementar essa garantia a fim de torná-la segura e eficiente. Partiu-se do pressuposto que as operações de serviços de remessas são relações de consumo nas quais o consumidor/remetente é o trabalhador migrante, os provedores de serviços de remessas são os fornecedores e o destinatário é o familiar no país de origem.

O primeiro meio de efetivação desse direito de remessas familiares diz respeito à implementação de uma infraestrutura financeira que seja adequada para o uso dos consumidores tanto no país de origem quanto no país de destino. Nesse ponto, a cooperação entre os países é primordial,

pois muitas privilegiam apenas os principais corredores bilaterais ou até mesmo dão apoio à consolidação apenas de um tipo de entidade, sobretudo, bancos. Assim, é fundamental fomentar a consolidação de uma rede de operações que facilite o acesso às transferências, seja presencial ou *on-line*.

O segundo meio de efetivação é a partir da concepção do migrante trabalhador como um consumidor em vulnerabilidade agravada. Isso se deve ao fato de que o consumidor já é considerado parte desigual da relação de consumo, seja material, formal, econômica ou informacional. Essa condição é acentuada quando diz respeito a um migrante, que ainda possui barreiras linguísticas, culturais, sociais, estruturais e jurídicas que desequilibram ainda mais a relação. Portanto, por fazer jus a essa condição, é necessário que a proteção do consumidor migrante em relações de prestação de serviços de remessas transnacionais observe o requisito de acesso e compreensão da informação. Essas condições revelam a necessidade de que o indivíduo tenha conhecimento do valor total da operação, das características do serviço, da acessibilidade (tempo de duração e locais para retirar o dinheiro), os possíveis abusos legais e mecanismos de solução de controvérsias, o risco operacional e todos os valores que estão sendo cobrados (taxas, tarifas e comissões).

O terceiro viés trata da necessidade de estabelecer um marco regulatório atinente às remessas transnacionais feitas por trabalhadores migrantes. A normatização desse fenômeno possui relevância, pois a maioria das transferências correspondem a pequenos valores e muitos migrantes sofrem com as políticas discriminatórias das legislações de lavagem de dinheiro e enfrentamento ao financiamento do terrorismo. Neste ponto, é sensível o diálogo entre o Direito Internacional Público e Privado para delinear critérios comuns aos países no que diz respeito aos requisitos de transição e aos de licenciamento. Seja por meio da identificação das transações ou pelo registro dos operadores de remessas transnacionais pequenos e grandes.

Assim, esse contexto geral urge pelo diálogo e cooperação em matéria de transferências de fundos. Apesar das dissonâncias entre os Estados acerca de diversos temas migratórios, a efetivação das remessas seguras e eficientes deve ser implementada nas agendas políticas, sobretudo em arenas internacionais como a Conferência de Haia sobre Direito Internacional Privado, a fim de promover tratados internacionais de cooperação em matéria de remessas familiares, e na Organização das Nações Unidas, por meio dos instrumentos de *soft law*.

Como exemplo desses esforços estatais, citou-se o objetivo 20 entre os 23 objetivos do Pacto Global sobre Migração Segura, Ordenada e Regular. O mecanismo de *soft law* criado por meio da Organização das Nações Unidas visa estabelecer oito práticas a serem implementadas como meios de efetivar as transferências de forma a dialogar com os anseios da população migrante. Outro aspecto em governança global envolve a possibilidade de aplicar técnicas de cooperação da Convenção de Haia de Direito Internacional Privado para facilitar as transferências de fundos internacionais. Nesse sentido, adotar-se-ia a cooperação estatal como principal ferramenta por meio dos acordos bilaterais/multilaterais para tratar do assunto de forma específica e o compartilhamento de boas práticas em reuniões temáticas regulares entre os principais entes envolvidos.

Assim, o objetivo deste artigo foi apresentar o tema de remessas transnacionais feitas por migrantes como um assunto de relevância global e fomentar o debate acerca de práticas possíveis para a sua implementação de forma segura e eficaz. Tentou-se analisar as variáveis envolvidas na temática pelo prisma da garantia dos direitos dos migrantes, sobretudo pela condição de vulnerabilidade agravada, propondo como solução viável o diálogo entre os países e as práticas visando a governabilidade global migratória, sejam elas por instrumentos de *soft ou hard law* que harmonizem os interesses dos diversos atores envolvidos (públicos e privados).

Referências

- ARROYO, Diego P. F. El Derecho Internacional Privado en el inicio del Siglo XXI. In: MARQUES, Cláudia Lima. ARAÚJO, Nádia de (orgs.). **O novo direito internacional – Estudos em homenagem a Erik Jayme**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- ARROYO, Diego P. Fernandez; MBENGUE, Makane Moise. Public and Private International Law in International Courts and Tribunals. **Columbia Journal of Transnational Law**, v. 56, 2017.
- BANCO MUNDIAL. **Migration and development: a role for the World Bank Group (English)**. Washington, D.C: World Bank Group, 2016.
- BANK FOR INTERNATIONAL SETTLEMENTS; THE WORLD BANK. **Princípios Gerais para Serviços de Remessas Internacionais**. Basel: Bank for International Settlements, 2007.
- CORNELOUP, Sabine. Can private international law contribute to global migration governance? In: WATT, H. M.; FERNÁNDEZ ARROYO, Diego P. **Private International Law and Global Governance**. UK: Oxford University Press, 2014.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Caso Vélez Loor v. Panamá**. Exceções Preliminares, Mérito, Reparações e Custas. Sentença de 23 de novembro de 2010. Série C. No. 218.
- CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. **Opinião consultiva nº 18**, de 17 de setembro de 2003. Condição Jurídica e Direitos dos Migrantes Indocumentados. Costa Rica, 17 setembro 2003.
- CARVALHO RAMOS, André de. Cooperação jurídica internacional e o diálogo das fontes no Direito Internacional Privado contemporâneo. **Revista de la Secretaría del Tribunal Permanente de Revisión**, v. 5, n. 10, 2017.
- FELLAHI, Khalid. DE LIMA, Susana. Western Union and the World Market for Remittances. In: OECD. **Migration, Remittances and Development**, The Development Dimension. Paris: OECD Publishing, 2005.
- HÄBERLE. P. **Estado Constitucional Cooperativo**. Trad. de Marcos Augusto Maliska e Eise Antoniuk. Rio de Janeiro: Renovar, 2007.
- JAYME, Erik. O Direito Internacional Privado do Novo Milênio: A Proteção da Pessoa Humana Face à Globalização. In: MARQUES, Cláudia Lima. ARAÚJO, Nádia de (orgs.). **O novo direito internacional – Estudos em homenagem a Erik Jayme**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.
- KOKSAL, Elif. LIEBIG, Thomas. Principal channels and costs of remittances: The case of Turkey. In: OECD. **Migration, Remittances and Development**, The Development Dimension. Paris: OECD Publishing, 2005.
- LIMA, Gabriela Garcia Batista. Conceitos de relações internacionais e teoria do direito diante dos efeitos pluralistas da globalização: governança global, regimes jurídicos, direito reflexivo, pluralismo jurídico, correção e autorregulação **Revista de Direito Internacional**, Brasília, v. 11, n. 1, 2014.

MARQUES, Cláudia Lima. A insuficiente proteção do consumidor nas normas de Direito Internacional Privado – Da necessidade de uma Convenção Interamericana (CIDIP) sobre a lei aplicável a alguns contratos e relações de consumo. *In*: MARQUES, Cláudia Lima. ARAÚJO, Nádia de (orgs.). **O novo direito internacional – Estudos em homenagem a Erik Jayme**. Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

MARQUES, Claudia Lima. MIRAGEM, Bruno. **O novo direito privado e a proteção dos vulneráveis - 2. ed. rev., atual. e ampl.** São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2014.

MICHAELS, Ralf. Globalization and law: law beyond the state. **Law and Social Theory (Banakar & Travers eds., Oxford, Hart Publishing, 2013)**, Forthcoming, 2013.

MICHAELS, Ralf. Global legal pluralism. **Annual Review of Law and Social Science**, v. 5, 2009.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e dos Membros das suas Famílias**. Nova York: ONU, 1990.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Global Pact for Safe, Orderly and Regular Migration**. Nova York: ONU, 2018.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **ILO Global estimates of migrant workers and migrant domestic workers: results and methodology**. Geneva: ILO, 2015.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (Org.). **Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial**. Tradução de Sérgio Bath. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

VAN LOON, Hans. Vers un nouveau modèle de gouvernance multilatérale de la migration internationale. *In*: ANCEL, Jean-Pierre, et al. **Mélanges en l'honneur d'Hélène Gaudemet-Tallon: Vers de nouveaux équilibres entre ordres juridiques**. Paris : Dalloz, 2008.