



UnB

Universidade de Brasília
Instituto de Relações Internacionais
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais
Curso de Especialização em Relações Internacionais

***MIGRATION DIPLOMACY NO CONTEXTO BRASILEIRO:
ESTUDO DE CASO DA MIGRAÇÃO VENEZUELANA E DA
OPERAÇÃO ACOLHIDA***

Joji Kusssunoki Filho

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção
do título de Especialista em Relações Internacionais

Orientador: Prof. Juliano Cortinhas

**Brasília/DF
2020**

RESUMO

As questões migratórias vêm ganhando importância política nos últimos anos, o que enseja uma participação, gradualmente, maior na política externa dos Estados. Assim, considera-se fundamental desenvolver um recorte analítico que enfatize, objetivamente, aspectos relacionados a esse contexto. Pesquisa bibliográfica acerca da temática permite concluir que tal objetivo é, satisfatoriamente, atendido pelo conceito central de *migration diplomacy* (ADAMSON, TSOURAPAS, 2019) e por conceitos auxiliares, como *migration interdependence* (TSOURAPAS, 2018) e *issue-linkage* (HAAS, 1980). O Brasil, apesar do baixo número relativo de migrantes, oferece uma gama de oportunidades analíticas nesse eixo. Nesse contexto, o artigo realiza uma breve análise da migração venezuelana e da Operação Acolhida, de forma a identificar as possibilidades advindas em termos de *migration diplomacy* para o país. Conclui-se que as maiores potencialidades estão relacionadas ao ganho de *soft power* a partir do compartilhamento da *expertise* adquirida com a Operação Acolhida em forma de cooperação internacional.

Palavras-chave: migration diplomacy, migração venezuelana no Brasil, Operação Acolhida

ABSTRACT

Migration issues have been gaining political importance in recent years, which results in a gradually greater participation in the foreign policy of States. Thus, it is considered essential to develop an analytical framework that emphasizes, objectively, aspects related to this context. Bibliographical research on the subject leads to the conclusion that this objective is satisfactorily dealt with by the central concept of migration diplomacy (ADAMSON, TSOURAPAS, 2019) and by auxiliary concepts, such as migration interdependence (TSOURAPAS, 2018) and issue-linkage (HAAS, 1980). Brazil, despite the low relative number of migrants, offers a range of analytical opportunities in this area. In this context, the article conducts a brief analysis of Venezuelan migration and Operation Welcome, in order to identify the possibilities arising in terms of migration diplomacy for the country. It is concluded that the greatest potential is related to the gain of soft power from the sharing of the expertise acquired with the Operation Welcome in the form of international cooperation.

Keywords: migration diplomacy, Venezuelan migration in Brazil, Operation Welcoming

1.INTRODUÇÃO

As migrações são uma constante na história humana. Mesmo após o desenvolvimento da agricultura permitir a fixação territorial, parcelas importantes da humanidade prosseguiram movendo-se a fim de encontrar melhores oportunidades ou fugir de conflitos e perseguições. O desenvolvimento do Estado Moderno deu origem às fronteiras nacionais e produziu uma nova dinâmica. A partir de então, os movimentos transfronteiriços e a noção de soberania, a qual inclui não apenas o monopólio dos meios legítimos de violência, mas também dos meios legítimos de movimento (TORPEY, 1998), tornaram a questão mais complexa.

Essa complexidade gerou uma variedade de definições relacionadas ao tipo de movimentação, sua duração e seu propósito, sendo refugiados, migrantes e deslocados internos as mais utilizadas para as movimentações que se dão sem o estabelecimento de prazo para retorno. Para os fins deste artigo, adotar-se-á a definição inclusiva, utilizada pela Divisão de População das Nações Unidas, segundo a qual qualquer pessoa que resida fora de seu país de origem é migrante (OIM, 2019). A definição é simplista dada a alta complexidade do tema, mas coaduna-se ao objetivo deste artigo, o qual será detalhado em breve.

Atualmente, estima-se que o número de migrantes internacionais seja de quase 272 milhões em todo o mundo, o que representa uma porcentagem de cerca de 3,5% da população mundial (OIM, 2019). Desde que a Organização Internacional para as Migrações (OIM) iniciou essa quantificação, em 1970, a parcela relativa mantém-se em patamares que poderiam ser considerados baixos. Observa-se, no entanto, regular aumento absoluto do número de migrantes acompanhado de tímido, porém contínuo aumento relativo:

TABELA 1. NÚMERO ABSOLUTO E RELATIVO DE MIGRANTES POR ANO

Ano	Número de migrantes	Migrantes como % da população mundial
1970	84,460,125	2.3%
1975	90,368,010	2.2%
1980	101,983,149	2.3%
1985	113,206,691	2.3%

Ano	Número de migrantes	Migrantes como % da população mundial
1990	153,011,473	2.9%
1995	161,316,895	2.8%
2000	173,588,441	2.8%
2005	191,615,574	2.9%
2010	220,781,909	3.2%
2015	248,861,296	3.4%
2019	271,642,105	3.5%

Fonte: OIM (2019)

Na atualidade, outros fatores, para além dos aspectos numéricos, afetam, direta ou indiretamente, as questões relacionadas a essa temática. O *World Migration Report 2020* ressalta, entre outros: a expansão da capacidade de disseminar rapidamente a desinformação para influenciar o discurso público; o posicionamento da migração como uma questão política de alto nível e os questionamentos e desafios à governança global erigida após as guerras mundiais do século XX (OIM, 2019, p. xv). Soma-se a isso a crescente interdependência (NYE, KEOHANE; 1977) dos países em um mundo, em que pese movimentos contrários, cada vez mais globalizado.

Observa-se, ademais, o recrudescimento de discursos nacionalistas e/ou xenofóbicos em diversas partes do mundo que, de forma simplista, reputam aos migrantes a perda de uma identidade nacional (HUNTINGTON, 2009) ou diversas mazelas enfrentadas pelos nacionais, como o desemprego e a percepção de perda de poder de compra. O argumento de Trump em seu discurso de aceitação de nomeação pelo Partido Republicano em 2016 é ilustrativo nesse sentido:

“Decades of record immigration have produced lower wages and higher unemployment for our citizens, especially for African-American and Latino workers. We are going to have an immigration system that works, but one that works for the American people” – Donald Trump (QUARTZ, 2016)

O sucesso de partidos de tendência conservadora eleitos recentemente com base nesse discurso demonstra que ele tem sido recepcionado pelos eleitores, sendo emblemáticos, além do caso mencionado de Trump nos Estados Unidos da América

(EUA), a vitória de Boris Johnson¹ em sua campanha pelo Brexit, a vitória da Liga Norte de Matteo Salvini nas eleições para o Parlamento Europeu de 2019 e a continuidade de Viktor Orban como primeiro-ministro na Hungria após as eleições parlamentares de 2018, pautada em forte discurso anti-imigração.

Não por acaso, a presença dessa temática na mídia tornou-se frequente. O apelo político adquirido resultou em um fenômeno cada vez mais comum: nota-se que, progressivamente, questões migratórias são parte central da política externa dos Estados, compondo, assim, objeto de acordos e tratados. De forma abstrata, pode-se apontar alguns exemplos nesse sentido, como

[...] intergovernmental agreements that aim to encourage—or limit—migratory flows; the extension of preferential treatment to certain foreign nationals; the creation of guest-worker or other temporary labor migration schemes; the expulsion or threat of expulsion of foreign nationals; and so on. (ADAMSON, TSOURAPAS, 2019, p. 115).

Pela relevância do tema, o objetivo deste artigo é o de apresentar um ferramental para analisar as condições e as consequências possíveis em ações ou negociações internacionais que envolvam aspectos relacionados à mobilidade humana, de forma a prover insumos para o planejamento estatal no campo da *migration diplomacy* (TSOURAPAS, ADAMSON, 2019), conceito que será devidamente apresentado. Considera-se que é fundamental compreender quais são as variáveis que afetam os *outputs* das negociações, tendo em vista a proliferação de acordos dessa natureza. Em um mundo globalizado, nenhum Estado está alheio às manifestações da mobilidade humana em suas relações internacionais, seja como Estado que envia seja como Estado que recebe migrantes.

Para isso, será, inicialmente, apresentado o conceito de *migration diplomacy*, recorte analítico basilar deste artigo. Em sequência, será feita uma breve análise e defesa dessa perspectiva no estudo das Relações Internacionais (RI). Posteriormente, alguns exemplos de acordos internacionais nesse enquadramento serão apontados para dar maior concretude ao tema, conceitos auxiliares considerados importantes serão apresentados e, finalmente, abordar-se-á a importância desse tipo de análise para o Estado brasileiro por

¹ Houve sutil mudança de posição de Boris Johnson após sua internação em razão da contração da COVID-19, quando fez menção específica aos imigrantes que trabalham no sistema de saúde do Reino Unido. Ele agradeceu, especificamente, “Jenny da Nova Zelândia” e “Luis de Portugal” (WASHINGTON POST, 2020). Contudo, o alvo majoritário dos partidos e políticos anti-imigração é a migração de indivíduos com baixa capacitação oriundos, sobretudo, de países periféricos.

meio da exposição de eventos relacionados e um estudo de caso sobre a migração venezuelana e a Operação Acolhida.

2. *MIGRATION DIPLOMACY*

Estudos sobre migração e mobilidade humana, pela sua complexidade, apresentam uma miríade de recortes possíveis tanto no nível de análise quanto nas áreas de conhecimento que servirão de base para o exame do tema. Pode-se, por exemplo, observar como diferentes organizações internacionais (OIs) lidam com o assunto ou partir de visões que se concentrem em políticas e posturas dos Estados que afetem os fluxos migratórios.

Ambas as opções podem levar a um conjunto complexo de análises e, por isso, há a necessidade de especificar os temas a serem examinados. Entre as OIs, por exemplo, a OIM e o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) são as que abordam de forma mais abrangente o assunto, de maneira a consolidar o conhecimento nas áreas de migração e refúgio, respectivamente.

Contudo, para além delas, outras OIs têm responsabilidades relevantes para aspectos ou grupos de pessoas específicos. Assim, o Departamento das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais (UN DESA, na sigla em inglês) lida com aspectos ligados a dados e estatísticas migratórias; a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a trabalhadores migrantes; o Escritório do Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos Humanos (EACDH), aos direitos dos migrantes; o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, na sigla em inglês), a crianças migrantes; o Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC, na sigla em inglês) a aspectos criminais transnacionais, como tráfico de pessoas e contrabando de migrantes; o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), à intersecção entre migração e desenvolvimento; a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO, na sigla em inglês), a aspectos educacionais, científicos e culturais da migração; e o Banco Mundial, a implicações econômicas da migração (OIM, 2020).

Nesse sentido, tendo em vista o objetivo apresentado na introdução, consideramos que uma delimitação do escopo é essencial para se obter maior objetividade e a pesquisa não restar inócua. Não se trata de considerar determinado tema dentro das migrações prescindível ou de menor relevância, mas de evitar tratar migrações de forma ampla e pouco efetiva, já que o intuito do artigo é elevar efetivamente a compreensão das variáveis

presentes nas negociações no âmbito das Relações Internacionais que envolvam aspectos migratórios.

Ao consultar a bibliografia sobre o assunto e os diferentes recortes possíveis, concluiu-se que o conceito que melhor atende ao objetivo proposto neste artigo é o de *migration diplomacy*, elaborado por Adamson e Tsourapas. Os autores sugerem o termo “*to describe states’ use of diplomatic tools, processes, and procedures to manage cross-border population mobility*” (ADAMSON, TSOURAPAS, 2019, p. 115). Eles prosseguem definindo três eixos de delimitação analítico para o conceito:

Firstly, migration diplomacy refers to state actions and investigates how cross-border population mobility is linked to state diplomatic aims—as such, it does not investigate the internal workings of international organizations, the media, or social actors, such as non-governmental organizations—although it is possible to apply the framework to state-like international actors, such as the European Union or even the United Nations High Commissioner for Refugees (...) Secondly, a state’s migration diplomacy is not synonymous with its overall migration policy—migration policies may range from completely restrictive to allowing free migration (Messina and Lahav 2006; Hollifield et al. 2014), but these are only relevant when states include them as part of their foreign relations and diplomacy. For example, standard elements of migration policy such as the issuing of visas, the control of borders, or a state’s refugee and asylum policy are not in and of themselves elements of migration diplomacy (...) Finally, migration diplomacy highlights the importance of the management of cross-border mobility as an international issue—thus, it needs to be analytically disassociated from a wealth of migration matters that, however political, do not have a direct impact upon interstate relations; internal displacement, the regulation of immigrants’ citizenship status or access to rights, tariff rules determining which goods migrants are able to transport, diaspora politics, and the welfare of refugees are only relevant to migration diplomacy insofar as they impact on interstate interactions. (ADAMSON, TSOURAPAS, 2019, p.116-117).

Assim, tendo em vista que o foco da análise será nas relações interestatais, nos objetivos almejados pelos Estados e nas condicionantes sistêmicas atreladas a seus recursos de poder e posição geopolítica, conclui-se que o nível de análise apropriado para um estudo de *migration diplomacy* é o estatal.

Ressalva-se que aspectos relacionados aos direitos humanos são essenciais nos estudos sobre migração. Contudo, eles não serão abordados neste artigo por, além de constituir subárea mais consolidada, fugirem ao escopo definido. É notório e lamentável que diversas ações possíveis aos Estados dentro da *migration diplomacy* prejudiquem justamente os migrantes e, por vezes, vão de encontro às ações progressivas nesse campo.

Porém, o objetivo deste estudo não é julgar o mérito das decisões ou dos objetivos de política externa dos países, comumente afetados por critérios políticos, mas tão somente refletir sobre o processo em si a partir, inclusive, da realidade empírica.

A partir disso, pode-se concluir que o marco teórico e conceitual dos estudos de Relações Internacionais mais apropriado para esse intuito é o do Realismo, já que, em princípio, as ações objeto deste estudo refletem partes de estratégias diplomáticas que fortalecem ou enfraquecem os recursos de poder dos Estados que delas participam.

3. PRINCIPAIS LACUNAS TEÓRICAS NOS ESTUDOS SOBRE MIGRAÇÃO

A sistematização de estudos sobre *migration diplomacy* atende a dois objetivos: prover o Estado com pesquisas que possam auxiliar seu corpo decisório e diplomático a antever possíveis consequências de ações que envolvam migrações nas relações internacionais e complementar a produção acadêmica para, assim, consolidar e preencher o que Tsourapas e Adamson consideram uma lacuna na literatura das RI (2019, p. 115).

Assim, o intuito é lidar diretamente com o que Castro Franco (2016) identifica ao avaliar a produção mundial relacionada a migrações, sobretudo advinda das agências especializadas da ONU. Ela observa que, comumente, os conhecimentos são desarticulados, as produções repetitivas e isoladas. A difusão dada não é a merecida, pois os estudos se restringem a pequenos círculos de acadêmicos e especialistas, ao passo que os responsáveis por políticas públicas migratórias seguem sendo guiados pelo próprio instinto e apreensões. (CASTRO FRANCO, 2016, p. 133)

Ainda, a análise da produção acadêmica mundial relacionada às migrações feita pelo *World Migration Report 2020* (OIM, 2020) corrobora a perspectiva de Adamson e Tsourapas de que haveria pouca produção voltada para os fins do conceito de *migration diplomacy*. Segundo a análise, dois temas principais foram identificados, sendo o primeira a migração irregular e seus corolários relacionados a controle de fronteiras e a *enforcement* (OIM, 2020, p.136). O segundo tema identificado é a inclusão de migrantes nas sociedades em que permanecem (Ibid, p.137).

Ressalta-se, ademais, que o relatório do *World Migration Report* aponta a baixa produção de artigos sobre migração que têm a América Latina e Caribe como foco geográfico (apenas 18% dos artigos avaliados) e, ainda menor, a porcentagem (2%) de pesquisadores com afiliações acadêmicas a instituições de ensino na América Latina e Caribe, constituindo o menor grupo entre as áreas geográficas avaliadas, o que

potencializa a necessidade e utilidade de estudos nos moldes aqui propostos (OIM, 2020, p. 147).

Para efeitos exemplificativos, os trabalhos de Adamson e Tsourapas, referências centrais deste artigo, apesar de produção atual e profícua em relação à *migration diplomacy*, têm a preponderância de recortes geográficos que não abordam a América Latina. Tsourapas, sobretudo, tem como foco de análise principal o Oriente Médio.

Por fim, o relatório ainda menciona uma compilação feita, em 2015, pelo professor Jørgen Carling com, segundo ele, os principais pesquisadores de migração que publicaram extensivamente nos principais jornais de migração, concluindo:

It's striking that there's not a single person on the list based in Africa or Latin America. And the six people based in Asia are all working in countries of immigration. This geographical bias continues to be a major challenge for migration research. (OIM, 2020, p. 141).

Ressalva-se que o cruzamento entre migração e política externa não é algo novo. Adamson e Tsourapas (2019, p.115) reconhecem que *“there is a significant literature in this area, primarily focusing on immigration across OECD states”*. Em que pese não haver no contexto latino-americano bibliografia estruturada nesse recorte, há análises interessantes inseridas em trabalhos que abordam assuntos diversos e, portanto, não são estudos especificamente de *migration diplomacy*, mas tangenciam esse recorte. Rossana Rocha Reis (2011), por exemplo, concluiu em seu artigo que a maneira como foi conduzida a questão migratória durante o governo Lula compunha uma estratégia relacionada aos amplos objetivos de política externa de então, qual seja o de angariar protagonismo nos contextos internacional e regional.

No entanto, a rigidez proposital do enquadramento apresentado e a conceituação de uma espécie de subárea das Relações Internacionais, além de representar um nicho de análise ainda pouco explorado e de crescente importância nas RI, têm a capacidade de racionalizar a produção futura, de forma a estruturar, paulatinamente, o conhecimento acerca da *migration diplomacy*.

Além disso, seu resultado tem o condão de singularizar a produção acadêmica em relação à produção de conhecimento das OIs (expostas anteriormente). Afinal, as OIs, que são as principais produtoras de conhecimento acerca do tema atualmente, não adentram em análises de relações de poder entre os Estados, já que envolveria averiguar critérios enquadrados dentro da discricionariedade da soberania dos Estados, o que fugiria da sua competência.

Desse modo, estudos sobre *migration diplomacy*, no contexto latino-americano, atenderiam a dois aspectos concomitantemente: aprofundariam e proveriam maior entendimento sobre as migrações na América Latina, dando mais peso para a produção acadêmica da região, e colaborariam em um esforço global para erigir um sólido subtópico dentro das RI.

4. APLICANDO O CONCEITO DE MIGRATION DIPLOMACY: ACORDOS EMBLEMÁTICOS

Grandes acordos internacionais recentes ajudam a exemplificar a tendência crescente da *migration diplomacy* nas RI e a trazer a teoria para situações mais concretas, de forma a demonstrar como o panorama migratório de determinado Estado resulta em incremento ou perda de recursos de poder em relação a outros Estados

O acordo Turquia-União Europeia (UE), de março de 2016, insere-se no contexto da crise síria, que teve seu início em meados de 2011 no âmbito da Primavera Árabe. Segundo dados do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Acnur), havia, até julho de 2019, cerca de 5,6 milhões de refugiados sírios no mundo. Os principais destinos desse deslocamento forçado – como costuma ocorrer - foram os países geograficamente mais próximos, a exemplo de Turquia, Líbano e Jordânia (3RP, 2019). Parcela relevante desse contingente tinha intenção de chegar até a Europa, sendo a rota Turquia-Grécia-Europa uma das rotas mais utilizadas para esse fim. A partir de 2014, o agravamento da crise e o conseqüente incremento do fluxo, a morte de migrantes na tentativa de chegar ao continente europeu e o aumento de reações políticas e sociais de cunho nacionalista em países do bloco provocaram urgência na resolução desta questão por parte do bloco europeu (BBC, 2016).

Assim, em 20 de março de 2016, o acordo Turquia-UE foi negociado com o objetivo de limitar o fluxo de migrantes e refugiados que entravam na Europa. O principal aspecto do acordo previa o retorno à Ancara do migrante irregular que tenha chegado à Grécia (principal país de entrada na UE à época) sem ter passado por processo formal de solicitação de refúgio. Na Turquia, esse migrante poderia requerer o refúgio e lá aguardar o processo. Em troca, a UE se comprometeu a reassentar, em uma base de um para um, os migrantes sírios que viviam na Turquia e que tinham se qualificado para requerer asilo e reinstalação na UE, além de prometer reduzir restrições de vistos para cidadãos turcos e pagar cerca de seis bilhões de euros para auxiliar nesse esforço (Ibid.).

Outro acordo emblemático que envolve migração foi o acordo EUA-México, de junho de 2019. Em que pese até o momento não lograr construir o muro prometido durante a campanha eleitoral, a administração Trump, desde que assumiu, adotou uma postura ofensiva de combate à imigração irregular, advinda, sobretudo, do chamado Triângulo Norte da América Central, composto por Honduras, Guatemala e El Salvador. Desde 2018, volumosos contingentes populacionais que receberam o nome de “caravanas” rumam em direção à fronteira sul dos Estados Unidos. As “caravanas” são compostas por migrantes de diversas nacionalidades com intenção de chegar aos EUA por meio de rota semelhante, que se inicia em Honduras e El Salvador e vai se adensando em termos populacionais conforme progride em direção ao destino, passando por Guatemala e México. Ao chegar na fronteira americana, solicitam refúgio, sobrecarregando o sistema de análise dos requerimentos para concessão de asilo estadunidense (THE GUARDIAN, 2019a).

Nesse contexto, em 7 de junho de 2019, foi assinado um acordo entre os governos americano e mexicano em que, entre outras medidas, este se comprometeu a reforçar a fronteira com a Guatemala por meio da mobilização de tropas da Guarda Nacional e a receber de volta migrantes centro-americanos que cruzarem a fronteira sul dos EUA em busca de refúgio. No México, eles devem aguardar o julgamento de seus pedidos. Como contrapartida pelo esforço mexicano, os Estados Unidos suspenderam o aumento das tarifas sobre produtos mexicanos importados que vinham sendo anunciados. Estes se iniciariam em 5% e progrediriam até 25%, com consequências pouco claras para ambas as economias, que são altamente interdependentes (NY TIMES, 2019).

Ressalta-se a eficácia célere dos dois acordos. No caso da UE-Turquia, houve uma queda de cerca de 50% nas solicitações de asilo na Europa de 2016 para 2017 (DW, 2017). No que tange ao acordo EUA-México, o governo mexicano declarou que o número de migrantes detidos na fronteira entre os dois países subiu de cerca de 64 mil em maio para 144 mil em agosto de 2019 (THE GUARDIAN, 2019b).

A percepção de sucesso dessas iniciativas serviu de modelo para que outros acordos de teor semelhante fossem negociados posteriormente, a exemplo do acordo entre Espanha e Marrocos, de fevereiro de 2019 (EL PAÍS, 2019), e os acordos posteriores dos Estados Unidos com os países que compõem o Triângulo Norte: Honduras, El Salvador e Guatemala (BBC, 2019).

Nota-se, portanto, a existência de importantes acordos que versam sobre fluxos migratórios em tempos recentes. Em que pesem as semelhanças, como a assimetria de

poder entre os Estados negociadores, há diversos fatores que competem para resultados distintos.

No caso da Turquia-UE, por exemplo, houve ganhos absolutos para ambos. A UE se beneficiou da diminuição dos fluxos, o que impediu crescimento ainda maior da retórica nacionalista que ameaçava sua própria existência. A Turquia logrou obter recursos financeiros e promessas políticas desejadas há tempos por sua diplomacia, além de um novo recurso de poder que reduz a assimetria em negociações com o bloco europeu. Afinal, a Turquia pode – e já o fez por vezes - ameaçar abrir suas fronteiras e “inundar” a Europa de migrantes quando tem a intenção de obter algum ganho em negociações com os europeus.

No caso Estados Unidos-México, por outro lado, parece que houve apenas um vencedor, já que os EUA lograram o acordo meramente prometendo manter o *status quo*, ao passo que o México teve de arcar com os custos do deslocamento da Guarda Nacional e do assentamento dos solicitantes de refúgio devolvidos.

Obviamente, estudos mais aprofundados seriam necessários para avaliar hipóteses sobre interesses absconditos e, assim, obter conclusões mais sofisticadas acerca dos dois tratados citados. Contudo, embora ambos os casos sejam extremamente interessantes e complexos do ponto de vista analítico, não é o objetivo deste artigo analisá-los profundamente, como exposto na introdução. O intuito de apresentá-los, além da mencionada finalidade de expor a teoria em termos mais práticos, é o de utilizá-los como exemplos reais para a próxima seção, a qual apresentará conceitos auxiliares considerados importantes no estudo de *migration diplomacy*.

5. APROFUNDANDO A IDEIA DE MIGRATION DIPLOMACY: CONCEITOS AUXILIARES

Nesta seção, serão abordados, brevemente, alguns conceitos que auxiliarão em análises sobre *migration diplomacy*.

Primeiramente, é fundamental, para traçar análises a partir do conceito de *migration diplomacy*, compreender se determinado país está posicionado como país de origem, destino ou trânsito para determinado fluxo migratório². Importante ressaltar que o país pode desempenhar mais de uma função concomitantemente para um mesmo fluxo.

² Segundo o Glossário de Migrações da Organização Internacional para as Migrações, país de origem é o país que é fonte de fluxos migratórios (legais ou ilegais); país de trânsito é o país que é atravessado por

No caso do Brasil, dados da Polícia Federal (2019) sobre o fluxo de venezuelanos demonstram que, entre 2017 e 2019, a maior parte dos venezuelanos entra por Paracaima/RR e fica no país, como conclui-se a partir do saldo (entrada menos saídas) amplamente positivo. Contudo, uma menor parte prossegue para outros países, a exemplo da Argentina, por meio da Ponte Tancredo Neves, que registrou cerca de 15% das saídas de venezuelanos do território nacional no período (PF, 2019). Assim, o Brasil, para o fluxo de venezuelanos no período analisado, foi tanto país de trânsito quanto de destino. Outro exemplo é o México, que desempenha a função tanto de país de origem de nacionais mexicanos com destino aos Estados Unidos como país de trânsito para nacionais oriundos de países do Triângulo Norte (ADAMSON, TSOURAPAS, 2019).

Reconhecer a posição de um país no contexto da mobilidade humana é uma das primeiras medidas para se avaliar as potencialidades de ação no campo externo. Países de destino tendem a se atentar à imigração, ao passo que países de origem tendem a se atentar à emigração (ADAMSON, TSOURAPAS, 2019). Observa-se, mais comumente, *migration diplomacy* voltada à contenção de fluxos migratórios no primeiro caso e políticas de relacionamento com a diáspora ou ações no plano externo advogando a redução de taxas para remessas internacionais no segundo caso. Por isso, um dos fatores que impacta sobremaneira as ações dos Estados, gerando maiores ou menores linhas de ação, é a geografia.

Para além do aspecto geográfico, porém, é fundamental ressaltar o aspecto dinâmico das migrações. Mudanças nas políticas migratórias dos Estados, emergência de conflitos, desastres naturais, movimentos nacionalistas e deterioração econômica dos países são todos fatores com capacidade de alterar os fluxos migratórios, seja em seu volume seja nas rotas utilizadas. Assim, aspectos geopolíticos podem transformar um país de emissor a receptor, por exemplo.

Outrossim, a relação entre os Estados em outras áreas no contexto diplomático produz condições que restringem ou ampliam as possibilidades de ação. Nesse diapasão, o conceito de interdependência (KEOHANE, NYE, 1977) é elucidativo³. Em termos práticos, quando se compara a interdependência entre México e EUA e entre Turquia e União Europeia, nota-se que, no primeiro caso, a relação de vinculação entre os dois

fluxos migratórios (legais ou ilegais) e país de destino é o país que é destino de fluxos migratórios (legais ou ilegais). Para outros termos relacionados a estudos migratórios, consultar o Glossário.

³ Interdependência “*means mutual dependence. Interdependence in world politics refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries.*” (KEOHANE, NYE, 1977 p. 8).

Estados é superior, o que torna as reações diante de políticas que interfiram em seus interesses mais danosas. No caso turco, por sua vez, observa-se que, crescentemente, a Turquia vem se afastando da União Europeia, como se atesta de conclusões do Conselho da Europa sobre o alargamento e estabilização do bloco europeu (CONSELHO DA EUROPA, 2018, p.13). Esse contexto de relativa menor interdependência permite aos turcos discursos e ações mais agressivos, o que se observa empiricamente.

Essa asserção talvez leve, erroneamente, a presumir que o planejado estudo enquadrar-se-ia em uma tendência liberal das Relações Internacionais. Afinal, Keohane e Nye são considerados liberais e desenvolveram o conceito de interdependência para desafiar a centralidade das capacidades militares dos pressupostos do realismo, destacando que haveria menor predileção pelo confronto entre Estados altamente interdependentes em contexto de crescente globalização. No entanto, como analisa Waltz (2000), a interdependência, vista como recurso de poder, não é conceito que se contrapõe ao Realismo Estrutural, pois pode ser utilizada estrategicamente como instrumento para constranger os Estados mais fracos. O exemplo mais emblemático foi que, devido à complexa inter-relação entre a economia estadunidense e mexicana, a ameaça de aumento tarifário levou o México a ceder à pressão e aceitar condições, aparentemente, pouco benéficas no acordo migratório entre os países (THE GUARDIAN, 2019a).

Essa interdependência entre os Estados resulta em estratégias de *issue linkage* (HAAS, 1980). Em síntese, seria um método de negociação em que assuntos sem conexão direta seriam relacionados. O acordo entre México e EUA, por exemplo, envolveu, de um lado, aspectos tarifários e econômicos e, de outro, aspectos migratórios. O acordo entre Turquia e UE, por sua vez, em que pese a clara centralidade de questões migratórias (visto para turcos, auxílio financeiro para refugiados, retorno de imigrantes irregulares), também conteve pontos estranhos a essa temática, como a promessa de incrementar os esforços pela acessão da Turquia a membro do bloco europeu.

Ressalta-se que, mesmo em estratégias de *issue linkage*, não necessariamente a questão migratória deve estar contida de forma direta nas negociações formais. Assim, aspectos da mobilidade humana podem simplesmente exercer influência a favor de um Estado em outras temáticas, mesmo em contexto multilateral. Adamson e Tsourapas (2019) trazem exemplos nesse sentido:

“states can use migration diplomacy to achieve public diplomacy aims— as a means of exercising soft power (Nye 2004), or for cultural or symbolic reasons (Koinova 2018; Koinova and Tsourapas 2018a).

During the Cold War, for example, the United States differentiated between refugees and asylum-seekers from Communist and non-Communist countries, with refugees from the Soviet Union, Cuba, and elsewhere playing a valuable propaganda role". (ADAMSON, TSOURAPAS, 2019, p. 121)

Outro aspecto relevante é a capacidade de a *migration diplomacy* reduzir a assimetria de poder entre os Estados a favor do elo mais fraco. Um dos motivos para isso é que casos de deslocamento forçado costumam ocorrer devido a conflitos, os quais numericamente ocorrem mais em países do Sul global. Os destinos desse tipo de deslocamento são, sobretudo, os Estados mais próximos, também localizados no Sul (OIM, 2020). A depender da localização destes Estados, isso pode alavancar a posição em negociações, como ocorreu no caso da Turquia, país de trânsito de migrantes e refugiados com destino ao Norte global. Outro exemplo: no contexto da Guerra do Kosovo, Milosevic, acuado pela aliança da Organização da Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ameaçou exterminar kosovares (ADAMSON, TSOURAPAS, 2019, p. 120). Para além do desastre humanitário, o ato produziria onda de refugiados que causaria turbilhão na política da Europa, o que serviria como estratégia dissuasória frente à ameaça de intervenção (Ibid.).

De forma menos intuitiva, países de destino com poder relativo inferior aos países de origem também lograram obter benefícios oriundos de *migration diplomacy*:

Oftentimes, weaker states are able to leverage their position as destinations of labor migration against stronger sending states as in the Middle East. In 2012 and 2013, elites in Jordan and Libya successfully elicited numerous policy concessions from Egypt by employing the expulsion of Egyptian immigrant laborers as leverage (ADAMSON, TSOURAPAS, 2019, p. 120).

Tal constatação demonstra, ainda, as amplas possibilidades de análises de *migration diplomacy*.

Tsourapas oferece, outrossim, um leque instrumental de conceitos auxiliares que enriquecem as possibilidades de análise por meio do conceito de *migration diplomacy*. Em linhas gerais, o autor enumera, ao longo de seus trabalhos, linhas de ação possíveis para os Estados a partir de casos empíricos. A condição *sine qua non* para a eficácia é a existência de *migration interdependence* (TSOURAPAS, 2018, p. 133), que, em suma, refere-se ao nível dos efeitos político-econômicos recíprocos produzidos pela migração entre os países de origem/trânsito e de destino (Ibid.).

Dentro desse marco, haveria estratégias de *restriction* ou de *displacement* para países de destino (TSOURAPAS, 2019). O primeiro inclui, por exemplo, a limitação de remessas e/ou controles migratórios mais restritivos. O segundo, uma espécie de escalonamento do primeiro, envolve a efetiva expulsão de não nacionais. Em linhas gerais, são duas formas com níveis de hostilidade distintas pelas quais os Estados receptores podem, de alguma forma, pressionar os Estados que emitem migrantes.

Países de origem ou de trânsito, por sua vez, podem se utilizar do *backscratching* ou *blackmailing*. O *backscratching* seria uma estratégia mais sutil, relacionada com a troca de favores. Assim, por exemplo, um Estado, poderia prometer manter populações com intenção de migrar para o estado de trânsito ou de destino dentro de suas fronteiras se compensado, o que geralmente se dá financeiramente (TSOURAPAS, 2019). O *blackmailing* funcionaria como o *backscratching*, mas de forma mais agressiva – o que implica maiores riscos e maiores ganhos potenciais, sendo uma chantagem – como o próprio nome diz – mais explícita. Assim, um Estado poderia ameaçar “inundar” outro Estado com populações de migrantes a menos que seus interesses fossem atendidos (Ibid).

Os conceitos apresentados podem fornecer insumos a serem considerados no início de um processo analítico. Mas, para além deles, como se verá abaixo, novos *inputs* não considerados nesta seção também podem ser utilizados, pois o conceito de *migration diplomacy* ainda está em construção, como seus próprios construtores reconhecem.

6. O BRASIL E A *MIGRATION DIPLOMACY*

À primeira vista, análises sobre o Brasil na atualidade não parecem permitir uma pletora de possibilidades analíticas sob o guarda-chuva da *migration diplomacy*. Afinal, a despeito de ser um ator relevante como receptor de emigrações europeias ao longo do início do século XX (REIS, 2011), o país não apresenta dados quantitativamente relevantes para as migrações, o que pode ser comprovado por meio de diversas estatísticas. Há, porém, indicativos de que se trata de um tema muito relevante para nossa diplomacia.

Em 2019, apenas 0,4% da população brasileira, ou 807 mil pessoas, era de imigrantes (UN DESA, 2020). Para efeitos comparativos, os EUA possuem 15,4% de imigrantes em sua população (ou 50,7 milhões). Por se tratar do país com maior número de imigrantes do mundo, talvez a comparação não seja razoável. Contudo, a realidade da vizinha Argentina também é dissonante à brasileira, pois 4,9% da sua população, ou 2,2 milhões de pessoas, é composta de imigrantes (Ibid.). Em realidade, nota-se que o Brasil

é, principalmente, país de emigração. Em 2019, o total de emigrantes internacionais oriundos do Brasil era de 1,7 milhão (UN DESA, 2020).

No entanto, questões que envolvam mobilidade humana e sua influência recíproca sobre a diplomacia estão presentes desde o início da formação do Estado brasileiro. Ainda como colônia portuguesa, o avanço dos portugueses por meio das bandeiras, incentivado pela metrópole, foi recompensado com o reconhecimento da soberania portuguesa para além da linha de Tordesilhas nos tratados posteriores, como os de Utrecht e de Madri (GOES FILHO, 2015). Posteriormente, já como Brasil independente, os diversos tratados de limites negociados no último quartel do século XIX e no início do século XX incorporaram, em maior ou menor medida, o critério do *uti possidetis*, caracterizado, de maneira sintética, como a efetiva ocupação territorial comprovada, entre outros critérios, pela presença de nacionais nos territórios em disputa (Ibid.).

Trazendo para tempos mais recentes, as migrações, apesar do baixo volume, permanecem apresentando interseção com a diplomacia. Conforme mencionado, Reis (2011) notou a convergência entre a postura e política migratórias do país e as pretensões de protagonismo durante a chancelaria de Celso Amorim. Regionalmente, acordos de mobilidade no contexto do Mercado Comum do Sul (Mercosul), como o Acordo sobre Residência para os Nacionais dos Estados Partes do Mercosul e o Acordo sobre Residência para os Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile são importantes instrumentos de aprofundamento paulatino do processo de integração sul-americano.

Ainda, em que pese a baixa relevância quantitativa, há aspectos qualitativos significativos que tornam o Brasil pertinente para estudos sobre *migration diplomacy*. Primeiramente, destaca-se a transição de país receptor de emigração europeia para um país, na década 2010, receptor de emigração sobretudo do Sul global (CAVALCANTI, OLIVEIRA, MACEDO, 2019, p. 3), o que acarreta desafios e oportunidades de toda ordem.

Nesse diapasão, é significativo o volume atingido por migrações de nacionalidades específicas, sobretudo a de bolivianos, haitianos e, mais recentemente, de venezuelanos. De 2010 a 2018, foram realizados 124.169 registros de imigrantes bolivianos e 107.079 de imigrantes haitianos, ocupando, respectivamente, o primeiro e segundo lugares em número de registros no período (Ibid, p. 82). No caso da Venezuela, a crise prolongada resultou, desde seu início em meados de 2014 até janeiro de 2020, em mais de 264 mil imigrantes venezuelanos no país, que optaram ou pela solicitação de

refúgio ou pela autorização de residência temporária (BRASIL, 2020), tornando essa nacionalidade a de maior contingente migrante atualmente no Brasil.

Outro aspecto refere-se ao Brasil como país de trânsito – e, portanto, parte de rotas - para um alto volume de imigração irregular que tem como destino final, principalmente, os Estados Unidos da América (EUA). Tal fato pode ser comprovado por grandes operações da Polícia Federal feitas em 2019, a exemplo das operações Estação Brás e Bengal Tiger (PF, 2019a) e Big Five (PF, 2019b)⁴. Ambas as operações foram realizadas em cooperação com a agência norte-americana *U.S. Immigration and Customs Enforcement* (ICE). Ressalta-se que nas operações Estação Brás e Bengal Tiger foi detido o bengalês Saifullah Al Mamun⁵, considerado pela ICE como o maior contrabandista de pessoas com destino aos EUA do mundo (FOLHA, 2019).

Situar-se como país de trânsito de migração regular ou irregular pode acarretar pressões internacionais de países que se sentem prejudicados por fluxos indesejados. O Equador é um exemplo emblemático. Após implementar unilateralmente a isenção de vistos para todos os países na esteira da constituição promulgada em 2008, com a intenção de alçar a imagem do país como promotor e defensor dos direitos humanos e dos migrantes, o Equador começou a receber pressão diplomática internacional para restabelecer vistos devido ao receio, principalmente, da migração extracontinental (FREIER, 2013, p.2). De fato, a política de portas abertas do Equador fez com que ele se tornasse porta de entrada no continente americano para múltiplas nacionalidades, além de rota de redes de tráfico de pessoas. Nesse contexto, o Brasil foi um dos países que mais pressionaram o Equador a rever sua política migratória tendo em vista conter a migração irregular de haitianos:

A partir de 2012, sob forte pressão do governo brasileiro, o Peru passou a exigir visto dos haitianos e no Equador houve, em 2013, uma tentativa de restringir a entrada dos haitianos, mas a medida não foi implementada. Entretanto, em agosto de 2015, o Ministério das Relações Exteriores e da Mobilidade Humana do Equador impôs novos requisitos para o ingresso de haitianos e anunciou que a partir do dia 15 de agosto todos os cidadãos haitianos que desejassem ingressar no país, por um máximo de 90 dias, com fins turísticos e que não possuíssem um visto vigente, deveriam registrar-se na página web do

⁴ No caso da operação Big Five, os imigrantes vinham da África. No caso da Operação Brás e Bengal Tiger, majoritariamente do sul da Ásia. Nas duas, o aeroporto de Guarulhos serviu como principal porta de entrada no continente americano.

⁵ Segundo as investigações, o grupo liderado por ele movimentou, no Brasil, entre os anos de 2014 e 2019, ao menos US\$ 10 milhões a partir do envio clandestino de milhares de imigrantes do sul da Ásia aos EUA.

consulado e aguardar autorização para o ingresso no país. (FERNANDES, FARIA, 2016, p.106)

Se no caso equatoriano o Brasil foi quem pressionou, em 2020 ele foi pressionado. Em 2020, o combate à migração irregular levado a cabo pelos EUA (que, como mencionado, teve como alvos México, Honduras, Guatemala e El Salvador) teve como novo foco o Brasil. O aumento substancial de emigrantes brasileiros que tentam entrar nos EUA por El Paso, no Texas, oriundos, principalmente, de Minas Gerais, e solicitar asilo, chamou a atenção das autoridades americanas. Como resposta, houve um incremento do fretamento de voos para a deportação desses brasileiros com anuência do governo brasileiro, o que tem sido retratado como parte da política de aproximação diplomática entre os dois países (REUTERS, 2020). Nessa relação bilateral, há complexas ameaças e oportunidades advindas da *migration diplomacy* que podem ser desveladas por estudos aprofundados, mas que não serão objeto deste artigo.

Efetivamente, ao se considerar as diversas possibilidades dentro do enquadramento proposto no contexto brasileiro, considerou-se que aquela que oferece maiores potencialidades analíticas e ineditismo, por sua atualidade, foi um estudo acerca da migração venezuelana e a Operação Acolhida, que serão apresentados a seguir.

7. MIGRAÇÃO VENEZUELANA E A OPERAÇÃO ACOLHIDA

O governo brasileiro define a Operação Acolhida como:

Uma grande força-tarefa humanitária executada e coordenada pelo Governo Federal com o apoio de agências da ONU e de mais de 100 entidades da sociedade civil, a Operação oferece assistência emergencial aos imigrantes venezuelanos que entram no Brasil pela fronteira com Roraima. Desde o início da crise migratória, estima-se que mais de 264 mil venezuelanos entraram e permaneceram no Brasil (BRASIL, 2020).

A Operação iniciou-se em 2018, ano em que houve um grande incremento na entrada de venezuelanos no Brasil (R4V, 2020). Ao longo do tempo, foi se aperfeiçoando até chegar no formato atual com atuação em três eixos: ordenamento da fronteira, acolhimento e interiorização. O governo brasileiro lançou um site oficial⁶ com dados atualizados sobre seus eixos de atuação e informações acerca do projeto no dia 16 de

⁶ <https://www.gov.br/acolhida/>

janeiro de 2020 durante evento de passagem do comando da Operação no Palácio do Planalto.

Curiosamente, nesse mesmo evento, pôde-se observar um sutil exercício de *migration diplomacy* sendo executada por meio da fala do presidente Bolsonaro e do então ministro da Casa Civil, Onyx Lorenzoni. Aproveitando a presença de refugiados venezuelanos no evento, durante seus discursos, ambos atacaram o governo de Nicolás Maduro e seu sistema de governo e realçaram, em contraposição, a hospitalidade brasileira. Em que pese os discursos⁷ terem focado sobretudo em aspectos da política interna brasileira, esses dois pontos vão ao encontro de objetivos da diplomacia brasileira, quais sejam a oposição aberta ao governo Maduro e a emanção de *soft powers*, por meio da difusão de uma imagem positiva do país, atrelada ao conceito de um país receptor e livre, como pode se constatar do discurso do ministro Ernesto Araújo durante sua cerimônia de posse⁹ (MRE, 2019a).

Partindo-se do pressuposto de que o Brasil possa ter o interesse de acelerar mudanças política na Venezuela por meio de *migration diplomacy*, passa a ser interessante examinar quais seriam as possibilidades de desenvolver ações para tanto. Uma estratégia analítica inicial sobre as potencialidades para o Brasil na migração venezuelana e na Operação Acolhida seria partir de considerações sobre a viabilidade da aplicação das estratégias apresentadas na seção dos conceitos auxiliares, quais sejam *restriction/displacement* e *backscratching/blackmailing*.

A estratégia de *restriction* via limitação das remessas internacionais esbarra, principalmente, no número pouco relevante de migrantes venezuelanos no Brasil frente ao contingente total. Utilizando dados de fevereiro de 2020, apenas 264 mil (BRASIL, 2020) dos quase 5 milhões de emigrantes venezuelanos no mundo (R4V, 2020) encontram-se no Brasil. Dessa forma, mesmo que aplicável, a limitação de remessas não teria o condão de causar danos financeiros à Venezuela e enfraquecer o regime chavista. A outra forma de *restriction*, pautada em política migratória restritiva e aumento de controle nas fronteiras, seria de difícil aplicabilidade. Afinal, a fronteira Brasil-Venezuela, além de sua larga extensão (2.199 km) (MRE, 2020), é pouco povoada e urbanizada, o

⁷ A solenidade pode ser vista no canal de YouTube do governo federal por meio do link <https://www.youtube.com/watch?v=buVSxvy1LYs>

⁸ Segundo Nye (1990): "when one country gets other countries to want what it wants might be called co-optive or soft power in contrast with the hard or command power of ordering others to do what it wants"

⁹ Em seu discurso de posse, Araújo diz: "Defenderemos a liberdade e a vida. Defenderemos o direito de cada povo de ser o que é, com liberdade e dignidade, com a dignidade que unicamente a liberdade proporciona (...) Admiramos os que lutam contra a tirania na Venezuela e em outros lugares."

que dificulta a fiscalização. Dessa forma, caso a principal porta de entrada de venezuelanos no Brasil – Pacaraima/RR – fosse fechada, rapidamente redes de imigração irregular desenvolveriam rotas alternativas, tal como ocorre na Colômbia com as *trochas*¹⁰.

Uma observação a respeito do contexto regional: conforme a migração foi aumentando, os governos de alguns países começaram a criar políticas migratórias mais restritivas, sob forte pressão política doméstica, tendo em vista conter o fluxo, a exemplo de Chile, Equador e Peru (ACOSTA et al, 2019). Contudo, ressalta-se que tais medidas não configuram, em princípio, *migration diplomacy*, já que não se coadunam a objetivos de política externa, mas interna.

Voltando ao Brasil, medidas de *displacement*, por sua vez, como a deportação de venezuelanos, não são ideais do ponto de vista da *migration diplomacy* por dois motivos. Primeiro, porque, assim como ocorre com a limitação de remessas, o contingente de migrantes dessa nacionalidade no Brasil é pequeno e, portanto, não teria o poder de pressionar, de forma eficaz, o governo venezuelano. O segundo motivo é relacionado ao Direito Internacional (DI). Segundo o Comitê Nacional para os Refugiados (Conare), havia, em 2018, cerca de 60 mil solicitações de refúgio oriundas de venezuelanos (MJSP, 2019). Nesse contexto, a devolução destes nacionais resultaria em violação do princípio de *non-refoulement*¹¹. Reforça-se que o Conare vem deferindo, desde dezembro de 2019, milhares de solicitações de reconhecimento da condição de refugiado de venezuelanos (MJSP, 2020), consoante ao reconhecimento deste Comitê de que há, na Venezuela, grave e generalizada violação de Direitos Humanos (MJSP, 2019). O reconhecimento se dá conforme definição do Protocolo de Cartagena recepcionada pela Lei no 9474, de 1997, o que reforça o argumento de violação do DI.

Assim, conclui-se que iniciativas de *restriction/displacement*, no contexto da emigração venezuelana, somente surtiriam efeitos se coordenadas com demais Estados da região, sobretudo a Colômbia, Estado com maior contingente (R4V, 2020). Bilateralmente, não há na relação Brasil-Venezuela nível de *migration interdependence* suficiente para tais estratégias. Ainda, a necessidade de coordenação é reforçada pela

¹⁰ As *trochas* são caminhos irregulares de migração terrestre na fronteira entre a Colômbia e a Venezuela.

¹¹ Segundo o Glossário das Migrações (2009), é o “princípio previsto na Convenção de Genebra Relativa ao Estatuto dos Refugiados, de 1951, de acordo com o qual “Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá (“refouler”) um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas.”

possibilidade de os migrantes irem para Estados vizinhos caso se sintam prejudicados. Por fim, importante mencionar que, para além de não atingir os objetivos diplomáticos, as ações sobre os migrantes prejudicariam gravemente a imagem do Brasil no plano internacional, já que seriam interpretadas como atuantes sobre àqueles que mais se prejudicam com a crise venezuelana. Assim, os possíveis benefícios de uma ação descoordenada não superariam os pontos negativos relacionados aos danos à reputação do país no plano internacional.

Como explicitado anteriormente, estratégias de *restriction* e *displacement* são típicas de países de destino, condição que o Brasil atende em relação à migração venezuelana. A utilização de *backscratching* ou *blackmailing*, por sua vez, incorre, de imediato, em um impedimento. Como exposto, estas são estratégias, em teoria, cabíveis a Estados de trânsito ou de origem. Este último é, por razões óbvias, imediatamente eliminado. Pode-se argumentar, todavia, que o Brasil, além de Estado de destino, desempenha, residualmente, função de passagem para a migração venezuelana, já que parcela dos venezuelanos segue para outros países da região, a exemplo dos 15% que rumam para a Argentina (PF, 2019). Assim, esse contexto permite refletir sobre a viabilidade de estratégias de *backscratching* ou *blackmailing* para o Brasil como país de trânsito.

Contudo, aplicar tais estratégias, em geral pautadas na exigência de algum favor (geralmente financeiro), em troca da contenção da migração para outros destinos sobre países vizinhos, além de não soar prudente, por sua agressividade, incorreria em prejuízo de objetivos diplomáticos brasileiros, em especial o aprofundamento das relações regionais (MRE, 2019a). Mesmo que as relações bilaterais com a Argentina tenham sido estremecidas após o distanciamento ideológico entre os dois países advindo da eleição de Alberto Fernandez, não há indícios de disposição do governo brasileiro em adotar postura agressiva.

Uma possibilidade para efeitos analíticos, todavia, é a interpretação dos conceitos de *backscratching* ou de *blackmailing* de forma mais ampla, a incluir pressão para financiamento no âmbito multilateral via organizações internacionais, como a OIM e o ACNUR. Os esforços fariam sentido lógico, considerando que os recursos para lidar com a crise venezuelana são substancialmente mais baixos do que aqueles dedicados a outras crises migratórias. Segundo informe da OEA de junho de 2019:

Cuando se hace una comparación con otras crisis de migrantes y refugiados en el mundo, se observa que la donación otorgada por la comunidad internacional para la crisis de desplazamiento forzado de venezolanos (325 millones de dólares) es significativamente inferior a lo que se ha donado para la crisis de los rohinyá (1.2 mil millones de dólares), Sudán del Sur (9.4 mil millones de dólares) y Siria (33 mil millones de dólares). Comparando las cifras anteriormente mencionadas y si tomamos un ejemplo, el financiamiento recibido per cápita para los sirios es de 5 mil dólares, mientras que para los venezolanos es de 100 dólares por persona. (OEA, 2019, p. 8).

Neste caso, o *blackmailing*, pela sua característica de maior agressividade seria, imediatamente, descartado. Um esforço multilateral nesse sentido, em realidade, teria de ser acompanhado de ação diplomática de convencimento, situação na qual o *soft power* auxiliaria mais efetivamente do que táticas de chantagem. Nesse sentido, a atuação coaduna-se à estratégia de *backscratching*. Há, contudo, como nos casos de *restriction/displacement* obrigatoriedade de articulação com outros atores regionais, de forma a incrementar o alcance e força em foros multilaterais, a exemplo da Assembleia Geral das Nações Unidas.

O engendramento de esforços de atores regionais para obtenção de maiores recursos e cooperação internacional para lidar com a migração provocada pela crise venezuelana seria um meio de ação. Sua eficácia, no entanto, esbarraria na dependência da percepção de valor no financiamento por parte dos Estados mais ricos. O valor, nesse caso, envolve questões de ordem geográfica, política e humanitária. Na crise síria, por exemplo, os três critérios foram atendidos. Geograficamente, a localização da Síria permite rotas até a União Europeia. Politicamente, havia – e ainda há – pressão de setores da sociedade em diversos países do bloco europeu para a contenção da migração. Em termos humanitários, a ampla cobertura midiática com cenas de destruição e morte chocaram o mundo todo e não deixaram dúvida quanto ao deslocamento forçado dos migrantes e a urgência da ajuda.

No caso da crise venezuelana atual, os critérios acima não são plenamente atendidos. Geograficamente, apenas a primeira onda de migrantes venezuelanos, composta por cidadãos de maior poder aquisitivo, representou fluxo de maior volume com destino a países do norte global, como Espanha e Estados Unidos (além da Colômbia) (OIM, 2018). Nas ondas posteriores, o destino foram países da região, como Colômbia, Equador, Peru, Chile e Brasil (Ibid.). Essa situação, por si só, atenua o ímpeto político de ação dos países do norte. Por fim, o critério humanitário da crise não é assunto pacificado. Em que pese o Brasil ter reconhecido grave e generalizada violação de direitos humanos

na Venezuela e que, portanto, aqueles que de lá fogem enquadrar-se-iam como refugiados, a maioria dos países não o fez e trata a migração venezuelana como migração de cunho econômico¹². Ainda, não há apelo audiovisual para que a crise seja alçada ao nível de emergência da crise síria.

Esse contexto limita a possibilidade de obtenção de grandes aportes de ajuda externa para a região, em que pese considerarmos viável um tênue incremento ao baixo nível atual de financiamento. Avalia-se, ainda, que, à maneira como o Brasil utiliza a existência de imigrantes venezuelanos no país como forma de crítica ao modelo de governo existente na Venezuela, pode-se apelar, por meio de discurso diplomático, para que países abertamente opostos ao regime madurista auxiliem financeiramente países da região. Os Estados Unidos, por sua oposição agressiva ao governo de Maduro, seriam os alvos preferenciais dessa estratégia.

Sendo assim, estratégias de *backscratching* ou *blackmailing* (na interpretação mais ampla adotada) ou não consistem em meios de ação eficazes ou têm potencial limitado em termos de *migration diplomacy*. Estratégias de *restriction*, por sua vez, somente surtiriam efeitos se articuladas com outros estados regionais, o que exigiria alguma homogeneidade ou articulação política. Por fim, estratégias de *displacement* incorreriam em maiores custos do que benefícios.

Avalia-se que os recursos de *migration diplomacy* do Brasil residem, em realidade, na exploração diplomática da Operação Acolhida com o objetivo de potencializar o aumento de irradiação de *soft power*. A Operação vem sendo elogiada por organismos internacionais e especialistas por sua organização, pioneirismo e atenção aos aspectos humanitários (OIM, 2019b). Afinal, ela logrou abranger todas as etapas de recepção a integração socioeconômica do migrante de forma efetiva.

Em linhas gerais¹³, o migrante, dentro do eixo de ordenamento, logra regularizar sua situação migratória ao optar, em um dos Postos de Interiorização e Triagem (PITrig) (presentes em Pacaraima/RR, Boa vista/RR e Manaus/AM), pela autorização de residência ou solicitação de refúgio, o que diminui sobremaneira sua vulnerabilidade, pois permite acesso a documento de identificação, a carteira de trabalho (retirados também no PITrig), aos serviços do Sistema Único de Saúde (SUS), entre outros. Aos mais

¹² Segundo o Glossário de Migrações (OIM, 2009), migrante econômico é a “pessoa que deixa o seu lugar de residência habitual para se instalar fora do seu país de origem, a fim de melhorar a sua qualidade de vida. Este termo pode ser usado para distinguir (de) refugiados que evitam perseguições e também se refere a pessoas que tentam entrar num país sem a autorização e/ ou recorrendo a procedimentos de asilo de má fé”.

¹³ Para conhecer a fundo a Operação Acolhida, recomenda-se acessar o site do projeto.

vulneráveis é oferecido moradia temporária e alimentação, dentro do eixo de abrigamento, em um dos 13 abrigos disponíveis. Por fim, no eixo de interiorização, os venezuelanos são enviados, voluntariamente, a outras unidades federativas desde que imunizados e enquadrados em uma das modalidades de interiorização, quais sejam saída de abrigos em RR para abrigos em uma das cidades de destino; reunificação familiar; reunião social ou com vaga de trabalho. Dessa forma, previne-se que o migrante chegue ao seu novo destino sem apoio.

Em que pese a relativa ausência de menção ao programa por parte do governo brasileiro no contexto internacional até meados de 2019, como se comprova a partir de busca no sítio oficial do Ministério das Relações Exteriores, no final do mesmo ano nota-se aproveitamento mais assertivo de suas qualidades reconhecidas.

A Operação Acolhida foi expressamente mencionada durante discurso do presidente Jair Bolsonaro na abertura da 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em 24 de setembro de 2019 (MRE, 2019b). Nesse contexto, novamente observa-se o encadeamento com a crítica ao governo chavista. Outrossim, menciona-se que a Operação é “elogiada mundialmente” (Ibid). Contudo, os esforços em retratar o Brasil como país hospitaleiro se deram, sobretudo, durante o Fórum Global sobre Refugiados, realizado em Genebra, em dezembro de 2019. No evento, o Brasil apresentou à comunidade internacional a Operação Acolhida e mencionou a decisão do Conare em reconhecer as cerca de 21 mil solicitações de refúgio de venezuelanos naquele mês (ACNUR, 2019). De fato, tais deferimentos da condição de refugiado atuam em convergência com a construção da imagem de país acolhedor.

Há, no entanto, outras possibilidades a serem exploradas. O desafio em comum de lidar com a migração venezuelana por parte dos países da região representa oportunidade para que haja a aproximação das burocracias nacionais e, por meio de um efeito *spill-over*, isso afete outras áreas da atuação estatal. Caso estas áreas dialoguem com objetivos da política externa brasileira, conformariam uma *migration diplomacy*.

Considera-se que o processo de Quito seja o quadro ideal para isso. Esse foi o nome dado à instância multilateral de países da região criada para tratar de aspectos relacionados à resposta à migração venezuelana no contexto de crise socioeconômica do país andino. Recebeu esse nome em razão da Declaração de Quito sobre a Mobilidade Humana dos Cidadãos Venezuelanos na Região, de 4 de setembro de 2018, quando Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai se reuniram “a fim de compartilhar informações e boas práticas com vistas

a articular uma coordenação regional sobre a crise migratória dos cidadãos venezuelanos na região” (MRE, 2018). Segundo, Eduardo Stein, Representante Especial Conjunto do ACNUR-IOM para refugiados e migrantes venezuelanos:

“O Processo de Quito representa um espaço chave para a comunicação e coordenação entre os Estados. Existem muitas boas práticas na região e os governos se beneficiam com oportunidades de troca, articulação e harmonização. Por esse motivo, é crucial que a participação dos países neste processo continue a crescer e se fortalecer”. (ACNUR, 2019)

Sendo assim o processo de Quito emerge como plataforma ideal para dois fins. Primeiro, viabilizar ações que somente surtiriam efeito caso coordenadas com parceiros regionais, a exemplo da estratégia de *backscratching* via pressão por maior ajuda externa. Segundo, explorar aquilo que consideramos o principal trunfo da Operação Acolhida: a possibilidade de ser objeto de cooperação técnica internacional tanto para países da região como fora dela. Afinal, o ACNUR e a OIM expressaram publicamente considerar a iniciativa brasileira referência para outros governos. Segundo a visão expressa:

Ao combinar ajuda humanitária e integração socioeconômica, a inovadora resposta do governo brasileiro aos refugiados e migrantes venezuelanos que chegam ao país é uma boa prática que deve ser mais bem conhecida e replicada em outras ações emergenciais voltadas a esta população no mundo. (ONU,2019)

Ademais, em artigo de opinião do jornal Público de Portugal, Pedro Góis, sociólogo da Faculdade de Economia e Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, argumenta que a União Europeia deveria estudar a Operação Acolhida para lidar com fluxos migratórios que pressionam a Europa e, assim, evitar mortes de migrantes (PUBLICO, 2020). Salienta-se que ao se referir ao projeto brasileiro, Góis o considera “pouco conhecido internacionalmente” e finaliza seu artigo com: “olhemos, com humildade, para o que de melhor se faz mundo fora.” (Ibid.)

Tal finalidade estaria plenamente alinhada aos objetivos da diplomacia brasileira. Segundo Ferreira (2017, p.10), “a cooperação técnica representa instrumento indispensável da política externa brasileira e um poderoso recurso de *soft power* do Brasil”. O ex-chanceler considera, ainda, que a cooperação provê ganhos estratégicos em foros multilaterais, adensa as relações do Brasil em espaços regionais e extrarregionais e produz externalidades positivas (Ibid.). Ademais, em contexto de restrição orçamentária,

a cooperação internacional é um meio eficiente de se buscar esses benefícios, já que não requer alto volume financeiro para sua execução.

Caso efetivada, considera-se que a cooperação em matéria de acolhida humanitária utilizando o modelo da Operação Acolhida teria potencial para ser altamente demandada dentro do leque brasileiro de capacidades reconhecidas mundialmente, independente se a cooperação se dê com países do Sul, Norte ou em arranjos trilaterais¹⁴. Essa conclusão baseia-se no fato das migrações ou deslocamentos forçados afetarem países de todas as regiões do globo e na versatilidade da Operação Acolhida, que é adaptável tanto para migrações forçadas, como para migrações de caráter econômico (como se depreende da própria opção de regularização migratória disponível para os venezuelanos no Brasil – solicitação de refúgio ou residência temporária). Ainda, suas três vertentes (ordenamento, abrigamento e interiorização) podem ser aplicadas conforme a situação demandar, com maior ou menor ênfase segundo as necessidades.

Desse modo, a política externa brasileira poderia incorporar legitimamente temas migratórios em sua agenda e alçar protagonismo nessa temática de crescente importância mundial, assim como observado, em certa medida, no caso da cooperação internacional relacionada ao programa Bolsa Família (LORENZO, 2013, p. 399). Os ganhos políticos internacionais advindos desse recurso de *soft power* envolveriam, possivelmente, a elevação do Brasil a ator de relevância em questões de migração e temas correlatos, como comércio internacional (associado à livre circulação de pessoas), tráfico de pessoas e desenvolvimento, além do adensamento da relação do Brasil com organismos multilaterais relacionados. Esse contexto traria capital político que poderia reforçar, por exemplo, pleitos de assentos ou cargos para brasileiros em órgãos e agências da estrutura das Nações Unidas e outras estruturas multilaterais e plurilaterais, o que geraria novos incrementos de *soft power*.

8. CONCLUSÃO

A temática migratória veio, paulatinamente, sofrendo um processo de

¹⁴ Segundo a Agência Brasileira de Cooperação, “Cooperação trilateral é uma modalidade de cooperação internacional para o desenvolvimento, de natureza complementar à cooperação Sul-Sul bilateral, com governança compartilhada, com valor agregado e vantagens comparativas identificáveis, que pode assumir diferentes arranjos de implementação envolvendo países em desenvolvimento, países desenvolvidos e/ou organismos internacionais.” (ABC, 2020)

securitização e politização, movimento que ficou explícito com a popularidade de discursos anti-imigração de políticos como Donald Trump e Matteo Salvini. Assim, ela foi alçada à alta política e, conseqüentemente, teve crescente participação no contexto diplomático das Relações Internacionais, seja de forma direta (negociações, por exemplo) seja de forma indireta (como fator que adiciona ou subtrai recursos de poder).

Contudo, tal transcurso não foi acompanhado *pari passu* por uma produção acadêmica que tenha como objeto específico analisar esse contexto. Para lidar com essa realidade, consideramos que a proposta de Adamson e Tsourapas, representada pelo conceito de *migration diplomacy*, é o recorte analítico ideal por dotar a análise de objetividade. No caso da América Latina, a proposta atende também à finalidade de estimular maior geração de estudos migratórios, tendo em vista o relativo distanciamento produtivo quando se compara com outras regiões do globo.

Conceitos auxiliares, como interdependência, *migration interdependence*, além de estratégias já identificadas e categorizáveis, como *restriction*, *displacement*, *backscratching* e *blackmailing* representam um ferramental proveitoso e não exaustivo para o analista.

Como exposto, o Brasil, em que pese sua baixa relevância quantitativa no contexto migratório mundial hodierno, apresenta amplo leque de eventos que se beneficiariam de novas análises sob a perspectiva da *migration diplomacy*. O país, outrossim, recebe, progressivamente, novos fluxos de caráter regular e irregular. Estudos prospectivos que identifiquem ameaças e oportunidades diplomáticas nesse sentido representam uma gama variada de possibilidades.

A migração venezuelana e a respectiva operação brasileira de resposta, que recebeu o nome de Operação Acolhida, foram objeto de estudo mais analítico neste artigo, de forma a colocar em prática algumas das propostas apresentadas. Apesar da reconhecida necessidade de estudos mais aprofundados, avaliou-se que é na seara da irradiação de *soft power* que o Brasil e a Operação Acolhida demonstram seu maior potencial de *migration diplomacy*. Afinal, aspectos de cunho geopolítico levaram à conclusão de que estratégias de *restriction/displacement* ou, ainda, *backscratching/blackmailing* ou não surtiriam resultados efetivos ou os custos político-econômicos superariam os benefícios de tal linha de ação. Sendo assim, a cooperação técnica internacional é identificada como principal meio para atingir esse fim pelos seus baixos custos, ganhos potenciais de imagem nacional, e possibilidade de efeito transbordamento para outras áreas de cooperação internacional e da diplomacia.

O *soft power* resultante seria de grande valor para a diplomacia brasileira, sobretudo no contexto atual em que a política externa brasileira vem sendo criticada. O Brasil, historicamente, exerceu um papel de protagonismo na América do Sul que não se faz mais presente e a questão migratória teria o condão de catalisar um processo de retomada desse papel, já que a crise venezuelana afeta os principais países do subcontinente. Um bom desempenho nesse contexto geraria uma espécie de espiral de incremento do *soft power*, pois produziria uma base de legitimidade para atuações em outros temas da política internacional, tanto no âmbito bilateral quanto no âmbito multilateral.

REFERÊNCIAS

3RP. **2019 Progress Report: Regional Refugee and Resilience Plan in Response to the Syria Crisis January – June 2019**. Genebra: ago. 2019. Disponível em: <<http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Syria%202019%203RP%20Progress%20Report%20-%20August%202019.pdf>>. Acesso em: 03 mar. 2020

ACNUR. **Países da América Latina concordam em uma estratégia para integração de venezuelanos**. ACNUR, 2019. Disponível em: <<https://www.acnur.org/portugues/2019/07/08/paises-da-america-latina-concordam-em-uma-estrategia-para-integracao-de-venezuelanos/>>. Acesso em: 20 abr. 2020

ACNUR. **Países da América Latina concordam em uma estratégia para integração de venezuelanos**. Jul. 2019. Disponível em: <https://www.acnur.org/portugues/2019/07/08/paises-da-america-latina-concordam-em-uma-estrategia-para-integracao-de-venezuelanos/>. Acesso em: 13 abr. 2020.

ACOSTA, D., BLOUIN, C. y FREIER, L. F.: **La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas**, Documento de Trabajo, no 3 (2a época), Madrid, Fundación Carolina. 2019.

ADAMSON F B, TSOURAPAS G, **Migration Diplomacy in World Politics**, International Studies Perspectives, Volume 20, Issue 2, Maio 2019, pp 113–128. Disponível em: <<https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0197918319879057>>. Acesso em: 15 mar. 2020.

BAGRI, N T. **A century of data shows that Donald Trump is wrong about the jobs impact of immigration**. QUARTZ, 2016. Disponível em: <<https://qz.com/756528/donald-trump-immigration-unemployment-data/>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

BBC. **Migrant crisis: EU-Turkey deal comes into effect**. BBC, 20 mar. 2016. Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-europe-35854413>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

BBC. **Trump immigration plans: US signs deal to deport migrants to Honduras. BBC, 26 set. 2019. Disponível em:** <<https://www.bbc.com/news/world-us-canada-49834644>>. Acesso em: 24 abr. 2020

BOOTH, W; ADAM, K; SPOLAR,C. **Boris Johnson praises immigrant nurses who saved his life, as Britain’s NHS becomes a rallying cry**. WASHINGTON POST, 2020. Disponível em <https://www.washingtonpost.com/world/europe/boris-johnson-nurses-nhs/2020/04/13/51498d34-7bfa-11ea-a311-adb1344719a9_story.html> Acesso em: 24 abr. 2020.

BRASIL. **Operação Acolhida**. 2020. Página inicial. Disponível em:<<https://www.gov.br/acolhida/>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

CASTRO FRANCO, A. **La gobernanza internacional de las migraciones: De la gestión migratoria a la protección de los migrantes.** Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2016. Disponível em: <<http://books.openedition.org/uec/1427>>. Acesso em: 24 abr. 2020

Cavalcanti, L; Oliveira, T.; Macedo, M., **Imigração e Refúgio no Brasil. Relatório Anual 2019.** Série Migrações. Observatório das Migrações Internacionais; Ministério da Justiça e Segurança Pública/ Conselho Nacional de Imigração e Coordenação Geral de Imigração Laboral. Brasília, DF: OBMigra, 2019.

CONSELHO DA EUROPA. **Council conclusions on enlargement and stabilisation and association process.** Bruxelas, 26 jun. 2018. Disponível em: <<https://www.consilium.europa.eu/media/35863/st10555-en18.pdf>>. Acesso em: 24 abr. 2020.

DW. **EU asylum applications drop off drastically in 2017.** DW, 30 dez. 2017. Disponível em: <<https://www.dw.com/en/eu-asylum-applications-drop-off-drastically-in-2017/a-41976192>> Acesso em: 24 abr. 2020

EL PAÍS. **Las llegadas en patera caen casi un 20% respecto a 2018.** EL País, 19 jun. 2019. Disponível em: <https://elpais.com/politica/2019/06/18/actualidad/1560866710_213670.html>. Acesso em: 24 abr. 2020.

FERNANDES, D.; FARIA, A. V. **A diáspora haitiana no Brasil: processo de entrada, características e perfil.** In: BAENINGER, R. et al. (Org.). Imigração haitiana no Brasil. Jundiaí: Paco Editorial, 2016. p. 95-111.

FERREIRA, A N. **Apresentação - 30 anos da ABC:** visões da cooperação técnica internacional brasileira. ALMINO J e LIMA S E M (organizadores). – Brasília : FUNAG, 2017. Pp 9-13.

FOLHA. **PF prende 8 em operação contra rede de contrabando de imigrantes da Ásia para os EUA.** Folha de S. Paulo, 31 out. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2019/10/pf-faz-operacao-contra-grupo-em-sp-que-facilitava-imigracao-ilegal-para-os-eua.shtml>>. Acesso em: 25 abr. 2020

FREIER, L. F. **Open doors (for almost all): visa policies and ethnic selectivity in Ecuador.** UC San Diego: Center for Comparative Immigration Studies. Maio 2013. Disponível em: <https://escholarship.org/uc/item/4m18b9tc>. Acesso em: 25 abr. 2020.

GOES FILHO, Synesio Sampaio. **Navegantes, bandeirantes, diplomatas:** um ensaio sobre a formação das fronteiras do Brasil. São Paulo: Martins Fontes, 1999 (Temas brasileiros).

GOIS, P. **Precisamos de uma “Operação Acolhida” para a União Europeia?.** PUBLICO, 3 mar. 2020. Disponível em: <https://www.publico.pt/2020/03/03/mundo/opiniao/precisamos-operacao-acolhida-uniao-europeia-1906142>. Acesso em: 25 abr. 2020.

HAAS, E. 1980. **Why Collaborate?: Issue-Linkage and International Regimes.** *World Politics*, 32(3), pp. 357-405.

HUNTINGTON, S. P., **The Hispanic Challenge.** *Foreign Affairs*. 28 out. 2009. Disponível em: < <https://foreignpolicy.com/2009/10/28/the-hispanic-challenge/>

KEOHANE, R. O; NYE, J. **Power and Interdependence: World Politics in Transition.** Boston: Little Brown, 1977.

LORENZO, M C. **Programa Bolsa Família: uma década de inclusão e cidadania /** organizadores: CAMPELLO, T, NERI, M C. Brasília : Ipea, 2013. Pp. 397-415.

MJSP. **Conare reconhece como refugiados 17 mil venezuelano.** Brasília, 31 jan. 2020. Disponível em: < <https://www.novo.justica.gov.br/news/conare-reconhece-como-refugiados-17-mil-venezuelanos>>. Acesso em 21 abr. 2020.

MJSP. **Refúgio em Números traz dados sobre a realidade do refúgio no Brasil.** Brasília, 25 jul. 2019. Disponível em: < <https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1564080197.57>>. Acesso em: 22 abr. 2020.

MRE. **Discurso do ministro Ernesto Araújo durante cerimônia de Posse no Ministério das Relações Exteriores.** 3 jan. 2019. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/ministro-das-relacoes-exteriores-discursos/19907-discurso-do-ministro-ernesto-araujo-durante-cerimonia-de-posse-no-ministerio-das-relacoes-exteriores-brasilia-2-de-janeiro-de-2019>>. Acesso em: 15 abr. 2020

MRE. **Discurso do presidente Jair Bolsonaro na abertura da 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas.** 27 set. 2019. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/20890-discurso-do-presidente-jair-bolsonaro-na-abertura-da-74-assembleia-geral-das-nacoes-unidas-nova-york-24-de-setembro-de-2019>. Acesso em: 02 abr. 2020.

MRE. **Quadro Resumo 1ª Comissão Brasileira Demarcadora de Limites.** Disponível em:<https://sistemas.mre.gov.br/kitweb/datafiles/Pcdl/ptbr/file/Fronteiras/Venezuela/5_1%20-%20Extens%c3%b5es.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2020

OEA. **Informe del Grupo de Trabajo de la Organización de los Estados Americanos para abordar la crisis de migrantes y refugiados venezolanos en la región.** Bogotá, jun. 2019.

OIM. **A resposta brasileira aos refugiados e migrantes venezuelanos é referência para outros governos. Brazil IOM. 29 mar. 2019. Disponível em:** <https://brazil.iom.int/news/resposta-brasileira-aos-refugiados-e-migrantes-venezuelanos-%C3%A9-refer%C3%Aancia-para-outros-governos>. Acesso em: 25 mar. 2020.

OIM. **Glossário sobre Migração no 22.** Genebra: 2009. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml22.pdf>

OIM. **Tendencias migratorias en las Américas. Oficina Regional de la OIM para América del Sur.** Buenos Aires, Set. 2018. Disponível em: https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas__Venezuela-Septiembre_2018.pdf. Acesso em: 01 abr. 2020

OIM. **World Migration Report 2020.** Genebra: 2019. Disponível em: <https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2020

ONU. **Resposta brasileira aos venezuelanos é referência para outros governos, diz oficial da ONU.** Nações Unidas, 28 mar. 2019. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/resposta-brasileira-aos-venezuelanos-e-referencia-para-outros-governos-diz-oficial-da-onu/>>. Acesso em: 25 abr. 2020

PF. **Imigração Venezuela/Brasil: TRÁFEGO MIGRATÓRIO.** Diretoria Executiva Coordenação Geral de Polícia de Imigração. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/servicos-pf/imigracao/apresentcao-policia-federal-ate-abril-de-2019.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2020

PF. **Polícia Federal deflagra Operação Big Five em combate à exploração de migrantes em São Paulo.** 20 ago. 2019b. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2019/08/policia-federal-deflagra-operacao-big-five-em-combate-a-exploracao-de-migrantes-em-sao-paulo>>. Acesso em: 20 abr. 2020.

PF. **Polícia Federal deflagra operação contra o contrabando de migrantes e lavagem de dinheiro.** 31 out. 2019a. Disponível em: <<http://www.pf.gov.br/imprensa/noticias/2019/10/policia-federal-deflagra-operacao-contra-o-contrabando-de-migrantes-e-lavagem-de-dinheiro>>. Acesso em: 12 abr. 2020.

R4V. **PLATAFORMA DE COORDINACIÓN PARA REFUGIADOS Y MIGRANTES DE VENEZUELA.** Disponível em: <<https://r4v.info/es/situations/platform>>. Acesso em: 15 abr. 2020

REIS, Rossana Rocha. **A política do Brasil para as migrações internacionais.** Contexto int., Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 47-69, jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010285292011000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 04 abr. 2020.

REUTERS. **Brazil green lights U.S. deportation of more Brazilians by plane.** Reuters, 23 jan. 2020. Disponível em: <<https://www.reuters.com/article/us-usa-immigration-brazil/brazil-green-lights-u-s-deportation-of-more-brazilians-by-plane-idUSKBN1ZM30B>>. Acesso em: 25 jan. 2020

SHEAR, M D; HABERMAN, M. **Mexico Agreed to Take Border Actions Months Before Trump Announced Tariff Deal.** NY Times, 8 jun. 2019. Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2019/06/08/us/politics/trump-mexico-deal-tariffs.html>>. Acesso em: 25 jan. 2020

THE GUARDIAN. **Mexico reports 56% decline in number of migrants attempting to reach US.** The Guardian, 6 set. 2019b. Disponível em: <

<https://www.theguardian.com/world/2019/sep/06/mexico-us-border-crossings-down-trump-tariffs>>. Acesso em 16. jan. 2020

THE GUARDIAN. **Trump calls off tariffs after US-Mexico deal but Mnuchin says threat remains.** The Guardian, 8 jun. 2019a. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/us-news/2019/jun/07/us-mexico-deal-tariffs-trump-says>>. Acesso em 24 fev. 2020

TORPEY, J., **Coming and Going: On the State Monopolization of the Legitimate “Means of Movement”**. Sociological Theory, Vol. 16, pp. 239-259. Ano: 1998.

TSOURAPAS G., **Labor Migrants as Political Leverage: Migration Interdependence and Coercion in the Mediterranean**, International Studies Quarterly, Volume 62, Issue 2, jun. 2018, Pages 383–395.

TSOURAPAS G., **The Syrian Refugee Crisis and Foreign Policy Decision-Making in Jordan, Lebanon, and Turkey**, *Journal of Global Security Studies*, Volume 4, Issue 4, out. 2019, pp 464–481, Disponível em:< <https://doi.org/10.1093/jogss/ogz016>>

UN DESA. **Migration Data Portal. 2020.** Página inicial. Disponível em: <https://migrationdataportal.org/?i=stock_perc_&t=2019&cm49=76>Acesso em: 04 abr. 2020

WALTZ, K N. **Structural Realism after the Cold War.** International Security, Vol. 25, Cambridge/MA, No. 1, pp. 5–41, Ano: 2000. Disponível em: http://www.columbia.edu/itc/sipa/U6800/readingsm/Waltz_Structural%20Realism.pdf. Acesso em: 03 mar. 2020