

A POLÍTICA NACIONAL DE MIGRAÇÕES, REFÚGIO E APATRIDIA À LUZ DA ANÁLISE DO IMPACTO REGULATÓRIO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS

Christiane Rabelo de Souza¹
Saulo José Casali Bahia²

Resumo

A investigação articulada nesse artigo centra-se na implementação da Análise de Impacto Regulatório (AIR) como vetor de refinamento da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA). A partir de uma abordagem crítica, são estabelecidas as sinergias entre a AIR e a efetividade das políticas migratórias, assim como a indispensabilidade de uma infraestrutura analítica consistente para os Grupos de Trabalho (GTs). O texto examina, ainda, as implicações do alinhamento entre políticas migratórias e iniciativas locais, sublinhando os desafios inerentes a sua execução. A transparência processual e o engajamento internacional são apresentados como pilares para uma governança migratória responsiva e inclusiva, conferindo à AIR um papel determinante na promoção de políticas públicas que atendam aos preceitos de justiça social e desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Responsividade migratória. Infraestrutura migratória, Políticas sustentáveis, Regulação inclusiva, Engajamento migratório.

Abstract

The importance of this study arises from the urgent need to understand and intervene in migration policies within a context of increasing global human mobility and the recent PNMRA's Working Groups (GTs/2023) establishment. Migration policies are pivotal for the creation of a more inclusive society and for strengthening Brazil's international diplomatic relations. The use of Regulatory Impact Analysis (RIA) as an innovative methodology in this field provides a solid foundation for the public policies' reshaping, ensuring that they are built upon rigorous analysis and democratic participation, aligning national legislation with global best practices and the country's international commitments.

Keywords: Migratory responsiveness, Migratory infrastructure. Sustainable policies. Inclusive regulation. Migratory engagement.

¹ Doutora em Direito (UFBA). Mestre em Direito (UFS). Especialista em Direito Constitucional (Universidade Anhanguera). Advogada. Professora do Ensino Superior/Anima Educação (graduação e pós-graduação). Integrante do Grupo de Pesquisa Eficácia dos Direitos Humanos e Fundamentais: seus reflexos nas relações sociais. E-mail: chrisrabeloo@yahoo.com

² Doutor em Direito (PUC-SP). Mestre em Direito (UFBA). Professor Titular/UFBA (graduação e pós-graduação *stricto sensu*). Juiz Federal da 1ª Região da Seção Judiciária do Estado da Bahia. Professor Visitante (University of Florida, Gainesville-FL, EUA – Université Fuançois Rabelais, Tours, França). Líder do Grupo de Pesquisa sobre Cidadania e Direitos Fundamentais (PPGD/UFBA). Membro da Academia Baiana de Letras Jurídicas. Membro da Academy of Art & Science. Membro da Academia Baiana de Direito Constitucional. Consultor CAPES. E-mail: saulocasalibahia@uol.com.br

1 INTRODUÇÃO

A migração internacional constitui um dos fenômenos mais expressivos e complexos na esfera global, instigando análises profundas e respostas políticas inovadoras em um mundo cada vez mais interconectado.

A formulação de políticas migratórias adequadas é um imperativo diante da necessidade de gestão dos fluxos populacionais, sendo considerada um elemento imprescindível para a promoção da integração, da coesão social e do desenvolvimento sustentável.

O Brasil, imerso nessa realidade, enfrenta o desafio de alinhar as suas políticas internas com as dinâmicas globais, atendendo a um conjunto diversificado de atores e de necessidades, que vão desde a proteção dos direitos dos migrantes até a manutenção da segurança e da ordem pública.

A introdução de Grupos de Trabalho (GTs) pela Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida (PNMRA), em 2023, representa um avanço significativo na tentativa de sistematizar e otimizar a abordagem do Estado brasileiro à questão migratória.

Entretanto, o país se depara com um dilema central: como garantir que a implementação da AIR na PNMRA seja eficaz, enfrentando os desafios inerentes a esse processo?

Por meio da elaboração de relatórios que detalham os desafios existentes, os GTs fornecem uma base de conhecimento essencial para a reformulação de estratégias e para a tomada de decisão informada.

Contudo, uma análise crítica desses relatórios revela a necessidade de identificar as falhas existentes e de propor soluções inovadoras e eficazes, exigindo uma abordagem metodológica que permita uma avaliação aprofundada do impacto das políticas implementadas.

Nesse contexto, a AIR surge como uma ferramenta promissora, fornecendo um arcabouço para a avaliação sistemática das políticas migratórias e de suas implicações socioeconômicas. Isso porque pode desempenhar um papel importante na garantia de que as políticas públicas sejam desenhadas e implementadas de maneira a maximizar benefícios e minimizar quaisquer efeitos adversos, assegurando a participação e o bem-estar dos migrantes, bem como

a harmonia com os objetivos de desenvolvimento nacional e compromissos internacionais do Brasil.

O método qualitativo adotado fundamenta-se na análise de dados secundários extraídos desses relatórios, documentos oficiais e literatura acadêmica. Esses dados, compilados pelos GTs encarregados pela PNMRA, oferecem uma visão detalhada sobre as tendências correntes, as políticas executadas e os resultados alcançados. Propõe-se, apresentar uma compreensão sobre as dinâmicas das políticas migratórias, transcendendo a mera contabilização numérica de migrantes para sondar a substância e o impacto das iniciativas implementadas.

A relevância desse estudo emerge da premência de compreender e intervir nas políticas migratórias em um contexto de crescente mobilidade humana global e da recente instituição dos GTs da PNMRA em 2023. Ademais, o estudo contribui para o debate acadêmico e prático, proporcionando contribuições para os formuladores de políticas, acadêmicos e outros atores envolvidos.

2 GESTÃO MIGRATÓRIA CONTEMPORÂNEA: REGULARIZAÇÃO, INTEGRAÇÃO LOCAL, DIREITOS HUMANOS, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E INTERCULTURALIDADE

No atual cenário global, a gestão migratória se apresenta como um tema de relevância crescente, exigindo abordagens inovadoras e inclusivas. Neste contexto, destaca-se a iniciativa do Governo Federal do Brasil, especialmente, por meio do Portal de Imigração. Essa plataforma emerge como um elemento central nas políticas públicas de migração, estabelecendo um canal fundamental para a interação e a participação social.³

A PNMRA, articulada por meio desse portal, é moldada sob a visão de uma política migratória abrangente e inclusiva. Essa política vai além da mera regularização migratória e assistência emergencial, adotando uma perspectiva

³ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portal de imigração. **Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apátrida**. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/informacoes-gerais-do-grupo-de-trabalho>. Acesso em: 23 maio 2023.

sistêmica que engloba aspectos de regularização, integração local, respeito aos direitos humanos, participação ativa da sociedade e fomento à interculturalidade.

Essa abordagem holística reflete um compromisso com uma gestão migratória para atender às necessidades imediatas dos migrantes, bem como promover a sua integração de maneira plena e respeitosa na sociedade brasileira.

O trabalho proposto pelo portal é estruturado em cinco eixos principais: regularização migratória; integração local; promoção e proteção de direitos, combate à xenofobia e ao racismo; participação social; relações internacionais e interculturalidade.⁴

Segundo as informações disponibilizadas pelo portal, as metodologias de trabalho e os resultados das discussões, assim como os registros audiovisuais das reuniões, são disponibilizados para a consulta pública, promovendo a transparência e a democratização do acesso às informações.⁵

Cada um desses eixos representa uma área-chave que, quando desenvolvida e implementada adequadamente, atua como um pilar fundamental para o alicerce de uma política migratória que atenda às exigências legais e éticas, valorize a diversidade e promova a coesão social, em um mundo cada vez mais interconectado.

Os dados qualitativos do eixo 1 apontam para avanços significativos no desenvolvimento de protocolos mais eficientes para o acolhimento de migrantes e refugiados. Esses progressos refletem uma melhoria na estrutura e no processo de recepção, o que é fundamental para a primeira experiência dos migrantes no país. Entretanto, a análise revela desafios persistentes, como a sobrecarga enfrentada pelas instâncias responsáveis pela acolhida e a vulnerabilidade dessas políticas às oscilações político-administrativas.⁶

⁴ *Ibidem*.

⁵ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portal de imigração. **Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia**. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/informacoes-gerais-do-grupo-de-trabalho>. Acesso em: 23 maio 2023.

⁶ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portal de imigração. **Relatório completo preliminar – eixo 1 – GT PNMRA**. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Pol%C3%ADtica_Nacional_-_GT/documentos_bases/Relat%C3%B3rio_completo_preliminar_Eixo_1_GT_PNMRA.pdf. Acesso em: 17 nov. 2023.

Os desafios identificados, nesse eixo, apontam para a necessidade de fortalecer as estruturas de acolhida existentes, tanto em termos de capacidade quanto em resiliência e sustentabilidade. Esse fortalecimento deve considerar a variabilidade dos fluxos migratórios e a capacidade de adaptação a diferentes cenários, assegurando que o sistema de acolhida possa responder de maneira eficaz e humanitária, independentemente das mudanças no panorama migratório ou no cenário político.⁷

Portanto, é imprescindível buscar soluções que transcendam os ciclos políticos, estabelecendo um sistema de acolhida adaptável, capaz de proporcionar um suporte adequado a todos os migrantes e refugiados.

A integração, referente ao eixo 2, emerge como uma área de especial preocupação. A qualidade dessa integração é avaliada a partir da inserção dos migrantes no mercado de trabalho, no sistema educacional e nos serviços de saúde. As políticas de integração têm enfrentado críticas quanto a sua efetividade, sobretudo em garantir igualdade de oportunidades e combater práticas discriminatórias. Há uma necessidade de políticas mais consistentes e integradas que promovam a inclusão socioeconômica de migrantes e refugiados.⁸

Já no eixo 3, focado na promoção e proteção de direitos, identificam-se esforços legislativos significativos, especialmente após a promulgação da Lei de Migração, em 2017. Todavia, a análise qualitativa revela uma discrepância entre o reconhecimento legal e a efetiva garantia de direitos. A atuação de organismos de controle social e a capacitação de agentes públicos são aspectos que requerem atenção para assegurar o cumprimento dos direitos previstos.⁹

No que tange à participação social, eixo 4, a ênfase é colocada na participação ativa como um método essencial de gestão, reconhecendo que a inclusão de vozes diversas, especialmente, dos próprios migrantes, é vital para

⁷ *Ibidem*.

⁸ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portal de imigração. **Relatório completo preliminar – eixo 2 – GT PNMRA**. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Pol%C3%ADtica_Nacional_-_GT/documentos_bases/Relat%C3%B3rio_completo_preliminar_Eixo_2_GT_PNMRA.pdf. Acesso em 19 nov. 2023.

⁹ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portal de imigração. **Relatório completo preliminar – eixo 3 – GT PNMRA**. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Pol%C3%ADtica_Nacional_-_GT/documentos_bases/Relat%C3%B3rio_completo_preliminar_Eixo_3_GT_PNMRA.pdf. Acesso em 19 nov. 2023.

a elaboração e a avaliação efetivas de políticas públicas. A criação e a manutenção de instâncias de diálogo contínuo com movimentos populares e organizações da sociedade civil são passos fundamentais, nesse sentido.¹⁰

Para implementar efetivamente essa participação, é necessário primeiro mapear e compreender os conselhos e comitês já existentes, analisando a sua dinâmica operacional e interações com o poder público em suas diversas esferas. Ademais, deve-se conceber estratégias para assegurar a representação de migrantes nos diversos conselhos de políticas públicas atuantes no Brasil, como os de saúde, educação, direitos humanos e igualdade racial, por exemplo.

Isso pode incluir a criação de um Conselho Nacional de Participação Social dos Migrantes, com uma função consultiva e vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, responsável pela Coordenação-Geral de Política Migratória. Esse conselho serviria como um fórum, onde os migrantes poderiam expressar suas opiniões e preocupações, além de eleger representantes que pudessem articular as suas necessidades e perspectivas de forma mais direta e influente.

Relações internacionais e interculturalidade, tratada no eixo 5, refere-se à interação efetiva entre diferentes culturas, constituindo um componente imprescindível para uma gestão migratória abrangente e humanizada, promovendo a inclusão e o respeito mútuo, bem como o fortalecimento da coesão social e o enriquecimento da sociedade com novas perspectivas e experiências.

Em relação às relações internacionais, o Brasil tem participado de acordos e fóruns internacionais. Contudo, a efetividade dessa participação é por vezes limitada por conflitos de interesse e por questões de política interna. A análise qualitativa dos dados secundários sugere a necessidade de maior coesão nas ações externas e uma política externa que reflita os compromissos assumidos internamente.¹¹

¹⁰ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portal de imigração. **Relatório completo preliminar – eixo 4 – GT PNMRA**. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Pol%C3%ADtica_Nacional_-_GT/documentos_bases/Relat%C3%B3rio_completo_preliminar_Eixo_4_GT_PNMRA.pdf. Acesso em 19 nov. 2023.

¹¹ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portal de imigração. **Relatório completo preliminar – eixo 5 – GT PNMRA**. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Pol%C3%ADtica_Nacional_-_

Assim, a interculturalidade se apresenta como um eixo transversal, influenciando e sendo influenciada pelos demais aspectos da gestão migratória, desde a regularização até a participação social, moldando uma sociedade verdadeiramente inclusiva e diversificada.

3 A ANÁLISE DO IMPACTO REGULATÓRIO E A SUA APLICAÇÃO PARA O REFINAMENTO DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS

A AIR destaca-se como um instrumento essencial para elevar a qualidade da regulação. Essa metodologia, embasada em um processo sistemático e fundamentado em evidências, tem a finalidade de avaliar, meticulosamente, os possíveis impactos de diversas alternativas de ação.¹²

Ao definir claramente um problema regulatório, a AIR permite uma compreensão aprofundada dos efeitos que diferentes opções regulatórias podem ter, cujo objetivo principal é fornecer uma base sólida para a tomada de decisões informadas, garantindo que as intervenções regulatórias sejam eficazes, eficientes e efetivamente alinhadas com os objetivos visados.¹³

Percebe-se o movimento para alcançar um equilíbrio ideal entre a necessidade regulatória e os resultados práticos, assegurando que as políticas implementadas atendam às expectativas e às necessidades da sociedade de forma otimizada.

Assim, a AIR, conforme delineada no Decreto n. 10.411/2020¹⁴, emerge como um instrumento fundamental para o aperfeiçoamento da qualidade regulatória no Brasil, incluindo o refinamento das políticas migratórias.

Ao identificar e examinar os impactos prováveis das regulamentações sobre os migrantes e a sociedade anfitriã, a AIR possibilita uma tomada de

[_GT/documentos_bases/Relat%C3%B3rio_completo_preliminar_Eixo_5_GT_PNMRA.pdf](#). Acesso em 19 nov. 2023.

¹² BRASIL. Governo Federal. **Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório** – AIR / Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, et al. Brasília: Presidência da República, 2018. p. 23.

¹³ Ibidem, 2018, p. 23.

¹⁴ BRASIL. **Decreto n. 10.411/2020**. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm. Acesso em: 17 nov. 2023.

decisão mais informada e alinhada com os objetivos de eficácia, eficiência e transparência.

Trata-se de um procedimento, portanto, que além de otimizar a atuação regulatória, contribui para o aprimoramento contínuo das políticas de migração, assegurando que respondam de forma adequada às necessidades e aos desafios enfrentados por migrantes e comunidades receptoras.

A implementação da AIR na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (Anvisa), iniciada, experimentalmente, em 2008 e consolidada pela Portaria n. 1.741/2018, exemplifica a integração dessa ferramenta no processo regulatório brasileiro. Essa experiência serve como referência para a aplicação da AIR em outros setores, incluindo a gestão de políticas migratórias.¹⁵

Com a adoção da AIR, espera-se que a formulação da PNMRA seja, tecnicamente mais consistente e previsível, facilitando o diálogo entre governo, setor regulado e sociedade.

A AIR, assim, representa um passo significativo para a criação de políticas migratórias mais transparentes, fundamentadas em evidências e alinhadas com os princípios de uma governança responsável e inclusiva, capazes de responder de forma efetiva aos complexos desafios migratórios do Brasil contemporâneo.

Iniciar a discussão sobre as etapas procedimentais da AIR, no âmbito das políticas migratórias, implica primeiro reconhecer a complexidade e a multifacetada natureza dessas políticas.

As políticas migratórias abrangem uma ampla gama de questões, desde a integração social e econômica de migrantes até a manutenção da segurança nacional e a proteção dos direitos humanos.

Ao adotar uma abordagem estruturada e metódica, é possível identificar as melhores práticas e estratégias para alcançar os resultados desejados de forma responsável e sustentável.

¹⁵ BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. ANVISA. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2020/decreto-regulamenta-analise-de-impacto-regulatorio#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20Decreto,subsidiar%20a%20tomada%20de%20decis%C3%A3o>. Acesso em: 17 nov. 2023.

Prosseguindo com a implementação da AIR no contexto das políticas migratórias, a primeira etapa inicia com a identificação do problema. Passo fundamental para estabelecer o âmbito e a direção da intervenção regulatória.¹⁶

Identificar o problema requer uma compreensão detalhada dos desafios que afetam tanto os migrantes quanto as comunidades de acolhimento e os órgãos reguladores. Tais desafios podem ser diversos, abrangendo desde a integração social e econômica dos migrantes até questões de segurança nacional e a salvaguarda dos direitos humanos.

A identificação precisa do problema é, portanto, um passo importante que forma a base para a análise subsequente e a elaboração de políticas. Esse processo deve contemplar uma gama de fatores, incluindo as tendências migratórias, as condições socioeconômicas nos países de origem e destino, bem como o contexto legal e político vigente.

É, igualmente, importante considerar as experiências e as percepções dos migrantes e das comunidades locais, assegurando que as políticas desenvolvidas estejam alinhadas às necessidades reais. Assim, a identificação do problema na aplicação da AIR em políticas migratórias serve como a fundação para todas as fases seguintes do processo regulatório.

Aprofundando o processo iniciado, segue-se com a realização de uma contextualização abrangente, para além do âmbito nacional, englobando uma análise das normas internacionais, do cenário atual das migrações globais e dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Busca-se garantir que as políticas migratórias brasileiras estejam alinhadas com as realidades internas, bem como com as tendências e práticas internacionais, respeitando acordos e convenções globais.

Após a identificação e a análise metódica do problema regulatório, segue-se com o delineamento dos objetivos a serem alcançados e com o desenvolvimento de alternativas regulatórias.¹⁷ No âmbito migratório, isso pode abarcar a proposição de estratégias para a integração eficaz de refugiados e

¹⁶ BRASIL. 2020. Art. 5º. A AIR será iniciada após a avaliação pelo órgão ou pela entidade competente quanto à obrigatoriedade ou à conveniência e à oportunidade para a resolução do problema regulatório identificado.

¹⁷ BRASIL, 2020. Art. 6º. A AIR será concluída por meio de relatório que contenha: V - definição dos objetivos a serem alcançados; VI - descrição das alternativas possíveis ao enfrentamento do problema regulatório identificado, consideradas as opções de não ação, de soluções normativas e de, sempre que possível, soluções não normativas.

migrantes. As alternativas podem incluir programas de capacitação profissional, facilitação do acesso ao mercado de trabalho e a elaboração de canais legais e estruturados para migração. Adicionalmente, podem ser consideradas políticas de apoio ao reconhecimento de qualificações estrangeiras e programas de aprendizado de idiomas.

Cada alternativa deve ser explorada com um olhar crítico, ponderando-se os benefícios potenciais, os desafios inerentes e as implicações a longo prazo. Esse processo deve ser construído com o engajamento contínuo das partes interessadas, incluindo as comunidades migrantes, autoridades locais e nacionais e organizações civis, para garantir que as alternativas propostas sejam tanto viáveis quanto alinhadas com as necessidades e expectativas dos envolvidos.¹⁸

Ademais, deve-se considerar as lições aprendidas de outras jurisdições que enfrentaram desafios migratórios semelhantes, bem como as recomendações de organismos internacionais especializados na matéria. Esse processo iterativo e colaborativo serve para enriquecer o leque de alternativas regulatórias disponíveis, bem como fomentar uma abordagem inclusiva e informada para a formulação de políticas migratórias eficazes.

A etapa de avaliação de impacto das alternativas regulatórias permite uma análise aprofundada sobre as repercussões potenciais de cada alternativa proposta. A compreensão desses impactos reflete na tomada de decisão informada.¹⁹

Entretanto, a avaliação de impacto das alternativas regulatórias constitui uma etapa crítica no processo da AIR. Tomando como exemplo uma política que visa facilitar o acesso ao mercado de trabalho para refugiados, torna-se imperativo considerar um espectro amplo de impactos, englobando esferas econômicas, sociais e culturais.

Essa análise pode abarcar o potencial de crescimento econômico decorrente da inclusão laboral dos refugiados, a aceitação social dos migrantes nas comunidades receptoras, bem como a capacidade de integração cultural e

¹⁸ BRASIL, *op. cit.*, 2021, p. 28.

¹⁹ BRASIL, 2020. Art. 6º. A AIR será concluída por meio de relatório que contenha: VII - exposição dos possíveis impactos das alternativas identificadas, inclusive quanto aos seus custos regulatórios.

social dos migrantes. Podem ser empregados uma variedade de métodos empregados para tal avaliação, abrangendo desde consultas públicas, análises custo-benefício, até simulações de cenários futuros com a integração dos migrantes.²⁰

Isso, por sua vez, estabelece uma fundação sólida para análises mais avançadas e para a formulação de políticas eficazes e bem fundamentadas. Nota-se que a integração de perspectivas diversas e a avaliação cuidadosa dos impactos potenciais são essenciais para a promoção de políticas migratórias inclusivas e eficazes, que atendam ao bem-estar e aos interesses de todas as partes envolvidas.

Em seguida, o processo avança para um diagnóstico detalhado do *status quo* das políticas migratórias no Brasil. Essa fase envolve um mapeamento detalhado das medidas já em vigor, com um olhar crítico para identificar as lacunas, os desafios e as oportunidades de melhoria.

Tal diagnóstico será conduzido por meio de uma avaliação abrangente das legislações, das regulamentações e dos procedimentos administrativos e operacionais vigentes, contando com o suporte e as percepções fornecidas pelos Grupos de Trabalho da PNMRA.

Esse exame cuidadoso é essencial para entender o ambiente regulatório atual e para identificar os pontos críticos que necessitam de atenção, garantindo que o processo de AIR conduza a aprimoramentos efetivos e relevantes nas políticas migratórias do país. A AIR requer um mecanismo de consulta pública e de participação dos *stakeholders*²¹ bem desenvolvido. No contexto das políticas migratórias, isso significa engajar tanto os órgãos governamentais e

²⁰ Art. 7º. Na elaboração da AIR, será adotada uma das seguintes metodologias específicas para aferição da razoabilidade do impacto econômico, de que trata o art. 5º da Lei nº 13.874, de 2019: I - análise multicritério; II - análise de custo-benefício; III - análise de custo-efetividade; IV - análise de custo; V - análise de risco; ou VI - análise risco-risco.

²¹ *Stakeholders* são normalmente definidos como indivíduos, grupos ou organizações que têm interesse ou são afetados pelas atividades e decisões de uma empresa ou organização. Eles podem incluir, mas não estão limitados a acionistas, funcionários, clientes, fornecedores, comunidades locais e o governo. A OCDE destaca a importância do envolvimento dos *stakeholders* em várias de suas diretrizes e princípios, particularmente, no que diz respeito à governança corporativa e política regulatória, onde o engajamento dos *stakeholders* é visto como uma parte essencial da criação de políticas eficazes e da governança responsável. Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/better-international-rulemaking/compendium/keyprinciples/stakeholderengagement.htm>. Acesso em: 20 out. 2023.

especialistas, quanto os próprios migrantes, ONGs, sociedade civil e organismos internacionais. Esta etapa busca assegurar que a voz dos diretamente afetados pelas políticas seja ouvida, garantindo que as medidas propostas sejam tecnicamente sólidas, socialmente justas e aceitáveis.

Com o *feedback* coletado, prossegue-se com uma análise comparativa das alternativas, ponderando os seus prós e contras. São levados em conta critérios como eficácia, custo, impacto social e cultural, facilidade de implementação e sustentabilidade a longo prazo. Exame imprescindível para distinguir as opções regulatórias que melhor equilibram os interesses dos migrantes com os da sociedade de acolhida e os objetivos estratégicos do Brasil no cenário internacional.

A conclusão dessa etapa envolve a seleção das alternativas mais promissoras para uma análise mais aprofundada. As propostas escolhidas devem representar as melhores oportunidades de avanço nas políticas migratórias, considerando a eficiência regulatória e a promoção da interculturalidade e do respeito aos direitos humanos. A decisão final deve ser transparente, justificada com base nas evidências e análises realizadas, devendo, inclusive, estar preparada para entrar na etapa subsequente de avaliação detalhada de impacto.

A próxima etapa da AIR envolve a análise e a avaliação de impacto, propriamente dito, que se concentra em três dimensões principais: técnica, social e econômica, o qual objetiva entender as consequências potenciais das políticas migratórias propostas, considerando os cinco eixos estratégicos da PNMRA.

Em sede de política migratória, corresponde a revisão de procedimentos para a regularização migratória, processos de integração local e mecanismos de proteção dos direitos humanos. A análise técnica, também, deve prever as possíveis repercussões de medidas antixenofóbicas e antirracistas, avaliando a eficácia de campanhas de sensibilização e educação.

A análise de impacto social abrange a avaliação das consequências das políticas para a sociedade como um todo e para grupos específicos, como migrantes e comunidades de acolhimento.

O foco reside em entender como as políticas podem influenciar a dinâmica social e cultural, fomentar a participação social e fortalecer relações interculturais. A avaliação deve considerar os aspectos de inclusão social e as

oportunidades de participação democrática que as políticas podem oferecer ou restringir.

Do ponto de vista econômico, a AIR busca mensurar os custos e benefícios das políticas migratórias, tanto para o Estado quanto para a sociedade civil e o setor privado. É necessário analisar os recursos financeiros necessários para a implementação das políticas, assim como o potencial de retorno sobre esses investimentos em termos de contribuição econômica dos migrantes e os efeitos positivos de uma sociedade mais integrada e diversificada.

Impende, ainda, avaliar como as mudanças propostas afetam o arcabouço legal e regulatório existente, considerando os princípios de regularização migratória e a adequação às normas internacionais de direitos humanos.

Ademais, ressalta-se importante examinar as implicações para a coesão social, a integração cultural e a participação social dos migrantes, como também, analisar os efeitos sobre a identidade cultural, a inclusão social e a potencial redução de conflitos xenofóbicos.

Após as análises específicas, a etapa final da AIR corresponde à integração e síntese dos resultados. Isso requer uma visão interconectada dos impactos técnicos, sociais e econômicos para fornecer um quadro completo das consequências regulatórias, permitindo que os *policymakers* identifiquem as opções de políticas mais promissoras, antecipem e mitiguem possíveis efeitos adversos.

A efetivação dessa etapa garante que a formulação das políticas migratórias seja baseada em uma compreensão completa dos seus impactos. Percebe-se que esse passo tem o objetivo de assegurar que as políticas atinjam seus objetivos, contribuam positivamente para a sociedade, respeitem os direitos humanos e fortaleçam o tecido socioeconômico e cultural do Brasil.

A efetiva implementação da AIR promove uma cultura de avaliação e revisão contínua, um princípio que é compartilhado pelas práticas regulatórias exitosas em nível global. Tal abordagem permite ajustes nas políticas para mantê-las eficientes em face de mudanças econômicas ou sociais, bem como fomenta a coordenação e cooperação entre diferentes órgãos reguladores, refletindo uma tendência de harmonização de práticas regulatórias e gestão integrada de recursos.

Os desafios e os *trade-offs* enfrentados na regulação das políticas migratórias no Brasil são similares aos encontrados em outras jurisdições. Isso inclui dilemas como escolher entre atrair migrantes qualificados e atender a migrantes vulneráveis; e o desafio de equilibrar segurança nacional com mobilidade humana.

As lições do sistema regulatório canadense são valiosas para o aprimoramento da AIR no Brasil. A adoção de abordagens como a análise custo-benefício, a regra “um por um” para limitar encargos regulatórios sobre empresas, e a resposta ágil a crises, como a pandemia de COVID-19, são práticas que poderiam ser adaptadas ao contexto brasileiro. Essas medidas aumentariam a eficácia das regulamentações no Brasil, assegurando que beneficiem a sociedade, minimizando custos desnecessários e fortalecendo a capacidade de resposta em situações críticas.²²

A comunicação de informações ao público é um elemento relevante de um sistema regulatório transparente. O Presidente do Conselho do Tesouro do Canadá apresenta relatórios periódicos ao Parlamento e ao público canadense sobre as principais iniciativas regulatórias. Esses relatórios têm o objetivo de comunicar os benefícios pretendidos do sistema regulatório e destacar os esforços empreendidos para limitar o ônus sobre as empresas canadenses.²³

A necessidade de adaptar o sistema de AIR no Brasil para responder eficientemente a emergências é destacada. Isso inclui estabelecer diretrizes para acelerar a AIR em situações de crise, realizar avaliações rápidas e preliminares, promover a comunicação eficiente e a colaboração entre diferentes setores, preparar as equipes regulatórias com treinamentos específicos e implementar um sistema de monitoramento contínuo. Tais medidas garantiriam que as regulamentações emergenciais fossem efetivas e pertinentes.²⁴

Uma comunicação eficiente e a colaboração entre diferentes setores e instituições são imprescindíveis. O engajamento com partes interessadas, como

²² CANADA. **Relatórios Anuais ao Parlamento sobre Iniciativas de Gestão Regulatória Federal**. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/corporate/reports/annual-reports-parliament-federal-regulatory-management-initiatives.html>. Acesso em: 30 out. 2023.

²³ *Ibidem*.

²⁴ CANADA. **Government system laws developing improving federal regulations**. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/government/system/laws/developing-improving-federal-regulations/how-canadas-regulatory-system-works.html>. Acesso em: 30 out. 2023.

especialistas em saúde, setor privado e sociedade civil, é importante para coletar informações e *feedbacks* relevantes em tempo real. A cooperação interinstitucional, também, é vital para uma resposta regulatória coordenada e abrangente.²⁵

A preparação das equipes regulatórias para lidar com emergências, por meio de treinamentos específicos em análise de risco e tomada de decisão sob pressão, é outra ação essencial. Além disso, a alocação adequada de recursos, incluindo pessoal qualificado e tecnologia, aceleraria o processo de AIR em situações de crise.²⁶

Implementar um sistema de monitoramento para avaliar continuamente o impacto das regulamentações emergenciais e ajustá-las conforme necessário garantiriam que as medidas adotadas fossem efetivas e pertinentes. Após a crise, é fundamental realizar avaliações detalhadas para extrair lições e aprimorar as práticas futuras.

Figura 1 – Ciclo regulatório



Fonte: Presidência da República.²⁷

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ CANADA, *op. cit.* Disponível em:

<https://www.canada.ca/en/government/system/laws/developing-improving-federal-regulations/how-canadas-regulatory-system-works.html>. Acesso em: 30 out. 2023.

²⁷ BRASIL, *op. cit.* 2021, p. 24.

4 OBSTÁCULOS PROCEDIMENTAIS NA ANÁLISE DE IMPACTO REGULATÓRIO DE POLÍTICAS MIGRATÓRIAS

A identificação preliminar dos obstáculos procedimentais é um caminho positivo e estratégico para assegurar uma trajetória bem-sucedida no processo da AIR. Em relação às políticas migratórias brasileiras, os obstáculos podem emergir de diversas frentes.

A título ilustrativo, a carência de dados precisos e contemporâneos sobre os fluxos migratórios pode representar uma barreira significativa, uma vez que a ausência de informação fidedigna compromete a compreensão aprofundada do problema regulatório, em análise.

Adicionalmente, a resistência de determinados segmentos da sociedade constitui desafios ao desenvolvimento e à implementação de regulamentações eficazes. A coordenação inadequada entre diferentes entidades governamentais pode ser apresentada como um possível obstáculo potencial, apto a desencadear ineficiências e desalinhamentos nas políticas propostas.

A Operação Acolhida refere-se a uma ação interministerial do Governo Federal, iniciada em 2018, com o objetivo de fornecer uma resposta humanitária ao fluxo de refugiados e migrantes venezuelanos. A operação é estruturada em três eixos principais: ordenamento de fronteira, abrigamento e interiorização. Além disso, a flexibilização das exigências documentais para solicitação de autorização de residência, como evidenciado pela Portaria Interministerial MJ/MRE/MT/MESP n. 09 de 2018 e a Portaria Interministerial MJSP/MRE n. 19 de 2021, facilitou a regularização migratória, demonstrando a importância de uma abordagem qualitativa nas políticas migratórias.²⁸

Nesse contexto, aponta-se como um obstáculo procedimental notável conseguir integrar, de forma eficaz, os migrantes venezuelanos nas comunidades brasileiras. Essa integração engloba dimensões tanto sociais quanto econômicas.

²⁸ Organização Internacional para as Migrações (OIM). Indicadores de Governança da Migração Segundo Perfil 2022 – República Federativa do Brasil. OIM. Genebra, 2022. Disponível em: <https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbdl1496/files/documents/MGI%20Brasil%20-%20Segundo%20Perfil%20-%20Portugu%C3%AAs.pdf>. Acesso em: 20 out. 2023. p. 29

Socialmente, há o desafio de fomentar a coexistência harmoniosa entre os migrantes e as comunidades anfitriãs, o que exige o desenvolvimento de estratégias de sensibilização e educação. Economicamente, a integração eficaz é obstaculizada por barreiras ao emprego e à formação profissional para os migrantes, o que demanda a criação de programas que facilitem a inserção laboral e o desenvolvimento de habilidades. A análise cuidadosa desses obstáculos representa um precursor essencial para a formulação de estratégias de mitigação bem fundamentadas no âmbito da AIR.

Após a identificação criteriosa dos obstáculos, torna-se imperativo elaborar estratégias visando a sua superação. Ao retomar o cenário da Operação Acolhida como uma ilustração prática, diversas estratégias de mitigação podem ser delineadas. Entre elas, a estruturação de programas de capacitação profissional para migrantes surge como uma via promissora para facilitar a sua integração no mercado de trabalho local, contribuindo, assim, para a sua autonomia econômica. Adicionalmente, campanhas de sensibilização pública podem ser instrumentais para fomentar uma convivência harmoniosa, desmistificando preconceitos e promovendo o entendimento mútuo entre migrantes e a população local.

A coordenação eficaz entre diferentes esferas de governo e organizações da sociedade civil emerge com outro pilar estratégico para maximizar a eficácia das intervenções regulatórias. Essa coordenação pode facilitar a mobilização de recursos, a partilha de informações e a implementação coerente de políticas migratórias.

A articulação entre entidades governamentais, organizações não governamentais e instituições de ensino pode propiciar o desenvolvimento de programas educacionais e de formação profissional adaptados às necessidades dos migrantes.

A construção de parcerias com o setor privado pode, também, ser destacada como uma estratégia de mitigação, por exemplo, por meio da criação de incentivos para a contratação de migrantes ou da implementação de programas de treinamento corporativo.

A concepção dessas estratégias de mitigação deve ser embasada em uma compreensão ampla dos obstáculos identificados, bem como em uma

análise sistemática das potencialidades e das limitações do contexto regulatório e socioeconômico, em que a AIR está inserida.

Essa abordagem integrada e multidimensional contribui para a superação dos desafios procedimentais inerentes à gestão das políticas migratórias, fortalecendo o processo da AIR, como um instrumento valioso de aprimoramento da governança pública.

A dinâmica complexa e multifacetada das questões migratórias exige uma avaliação contínua e meticulosa desse processo, bem como a flexibilidade para efetuar ajustes conforme as circunstâncias evoluem.

No cenário específico da Operação Acolhida, tal imperativo pode ser traduzido no monitoramento constante e na avaliação rigorosa das estratégias de integração adotadas. Ajustes podem ser necessários à luz de lições colhidas de experiências anteriores, bem como de mudanças nas condições contextuais, como, por exemplo, a emergência de novos fluxos migratórios ou as alterações nas condições socioeconômicas.

A prática reflexiva e a disposição para reavaliar e ajustar estratégias são essenciais para garantir que a AIR seja um processo iterativo e adaptativo, capaz de responder às complexidades inerentes à regulação das políticas migratórias. Dessa forma, a análise contínua dos impactos das políticas implementadas, suportada por dados empíricos, pode revelar necessidades de ajustes, seja na estruturação de programas específicos, seja na alocação de recursos.

A investigação rigorosa das etapas procedimentais, a identificação proativa de obstáculos, o desenvolvimento metuloso de estratégias de mitigação e a avaliação contínua são imperativos para assegurar que a AIR seja conduzida de maneira eficaz e eficiente. Além disso, a exploração de exemplos práticos oferece uma perspectiva elucidativa sobre como a AIR pode ser instrumentalizada no contexto de políticas migratórias.

Evidencia-se, assim, a importância de uma abordagem adaptativa e bem orquestrada para navegar pelos desafios procedimentais inerentes, contribuindo para a sua consolidação como um instrumento valioso na promoção de uma governança migratória mais informada, inclusiva e responsiva.

Há, ainda, a necessidade de incorporar um mecanismo de *feedback* e aprendizado contínuo dentro do processo da AIR em políticas migratórias, objetivando refinar e ajustar as estratégias de mitigação e o enfrentamento dos

desafios encontrados. O processo de *feedback* facilitaria a identificação e a correção de possíveis falhas ou lacunas nas políticas propostas, além de que promoveria uma cultura de melhoria contínua. Essa abordagem iterativa assegura que as políticas migratórias se mantenham dinâmicas, flexíveis e adaptáveis às mudanças nas circunstâncias internas e externas.

Além disso, a inclusão de um ciclo de *feedback* estruturado e sistemático permite a incorporação de novas informações e perspectivas, enriquecendo o processo de tomada de decisão e assegurando que a AIR permaneça como um instrumento relevante e atualizado na formulação de políticas migratórias eficazes.

Pontua-se, inclusive, que a PNMRA esteja alinhada às melhores práticas internacionais, considerando as obrigações jurídico-internacionais assumidas pelo Brasil. Dessa forma, os GTs têm o desafio de analisar como as políticas migratórias se comparam às diretrizes de organismos internacionais e aos compromissos externos do país, garantindo que a política nacional esteja em harmonia com os paradigmas globais de proteção aos migrantes e refugiados.

Os GTs devem se debruçar sobre a transparência e a comunicação eficaz do processo de AIR. As decisões regulatórias e os processos que as fundamentam devem ser acessíveis, permitindo que a sociedade civil e os *stakeholders* possam acompanhar, compreender e contribuir para o desenvolvimento das políticas migratórias.

Mencione-se, finalmente, que os ajustes propostos aos GTs representam um caminho para que a AIR se consolide como um instrumento de fortalecimento da democracia participativa e de promoção de políticas migratórias justas e efetivas.

5 CONCLUSÃO

Ao longo deste artigo, buscou-se explorar e analisar, criticamente, os elementos constituintes e os desafios inerentes à implementação da AIR no contexto da PNMRA. O cerne da discussão perpassou pela integração e pelo alinhamento de políticas nacionais e locais existentes, pela capacitação e pela utilização dos recursos necessários para a implementação exitosa da AIR, pela qualidade de dados e métodos analíticos, pela importância da integração

interdisciplinar, da participação social efetiva e pela consonância com o cenário internacional e intercultural.

Essa incursão delineou as aspirações de se estabelecer uma política migratória pautada na responsabilidade, no respeito aos direitos humanos e na integração social dos migrantes. A partir disso, objetivou-se identificar os mecanismos e os procedimentos necessários para a implementação eficiente da AIR.

Assim, os objetivos deste artigo foram alcançados ao oferecer um esboço detalhado dos passos necessários para a consolidação da AIR como o pilar da PNMRA. Portanto, reconhece-se que, para além da estruturação metodológica, a AIR deve ser encarada como um processo contínuo de aprendizagem e adaptação, capaz de responder às dinâmicas sociais e às exigências de um mundo em constante transformação.

Nota-se que a PNMRA, ancorada por uma AIR diligente e abrangente, tem o potencial de estabelecer um novo paradigma em políticas migratórias, caracterizado pela sustentabilidade, pela eficiência e pelo compromisso com os direitos fundamentais. A materialização desse potencial depende de uma atuação conjunta e sinérgica dos diversos atores envolvidos, consolidando, assim, um futuro mais justo e inclusivo para migrantes, refugiados e apátridas no Brasil.

REFERÊNCIAS

BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. ANVISA. Disponível em: <https://www.gov.br/anvisa/pt-br/assuntos/noticias-anvisa/2020/decreto-regulamenta-analise-de-impacto-regulatorio#:~:text=De%20acordo%20com%20o%20Decreto,subsidiar%20a%20tomada%20de%20decis%C3%A3o>. Acesso em: 17 nov. 2023.

BRASIL. **Decreto n. 10.411/2020**. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/decreto/d10411.htm. Acesso em: 17 nov. 2023.

BRASIL. Governo Federal. **Diretrizes gerais e guia orientativo para elaboração de Análise de Impacto Regulatório** – AIR / Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais, et al. Brasília: Presidência da República, 2018.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portal de imigração. **Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia**. Disponível em: <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/informacoes-gerais-do-grupo-de-trabalho>. Acesso em: 23 maio 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portal de imigração. **Relatório completo preliminar – eixo 1 – GT PNMRA**. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Pol%C3%ADtica_Nacional_-_GT/documentos_bases/Relat%C3%B3rio_completo_preliminar_Eixo_1_GT_PNMRA.pdf. Acesso em: 17 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portal de imigração. **Relatório completo preliminar – eixo 2 – GT PNMRA**. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Pol%C3%ADtica_Nacional_-_GT/documentos_bases/Relat%C3%B3rio_completo_preliminar_Eixo_2_GT_PNMRA.pdf. Acesso em 19 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portal de imigração. **Relatório completo preliminar – eixo 3 – GT PNMRA**. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Pol%C3%ADtica_Nacional_-_GT/documentos_bases/Relat%C3%B3rio_completo_preliminar_Eixo_3_GT_PNMRA.pdf. Acesso em 19 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portal de imigração. **Relatório completo preliminar – eixo 4 – GT PNMRA**. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Pol%C3%ADtica_Nacional_-_GT/documentos_bases/Relat%C3%B3rio_completo_preliminar_Eixo_4_GT_PNMRA.pdf. Acesso em 19 nov. 2023.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Portal de imigração. **Relatório completo preliminar – eixo 5 – GT PNMRA**. Disponível em: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Pol%C3%ADtica_Nacional_-_GT/documentos_bases/Relat%C3%B3rio_completo_preliminar_Eixo_5_GT_PNMRA.pdf. Acesso em 19 nov. 2023.

BRASIL. Secretaria de Advocacia da Concorrência e Competitividade – SEAE. **Guia para elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR**. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2021/abril/arquivo/af_min_guiia_tecnico_plano_plurianual_alta.pdf. Acesso em: 17 nov 2023.

CANADA. **Government system laws developing improving federal regulations**. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/government/system/laws/developing-improving-federal-regulations/how-canadas-regulatory-system-works.html>. Acesso em: 30 out. 2023.

CANADA. **Relatórios Anuais ao Parlamento sobre Iniciativas de Gestão Regulatória Federal**. Disponível em: <https://www.canada.ca/en/treasury-board->

[secretariat/corporate/reports/annual-reports-parliament-federal-regulatory-management-initiatives.html](#). Acesso em: 30 out. 2023.

¹ *Ibidem*.

Organização Internacional para as Migrações (OIM). **Indicadores de Governança da Migração Segundo Perfil 2022** – República Federativa do Brasil. OIM. Genebra, 2022. Disponível em:

<https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/MGI%20Brasil%20-%20Segundo%20Perfil%20-%20Portugu%C3%AAs.pdf>. Acesso em: 20 out. 2023.