

TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA NA POLÍTICA NACIONAL DE MIGRAÇÕES, REFÚGIO E APATRIDIA: UMA ANÁLISE CRÍTICA

PUBLIC CHOICE THEORY IN THE NATIONAL POLICY ON MIGRATION, REFUGE, AND STATELESSNESS: A CRITICAL ANALYSIS

CHRISTIANE RABELO DE SOUZA

Doutora pela UFBA. Mestre pela UFS. Especialista em Direito Constitucional e em Inteligência Artificial na prática. Professora da graduação e pós-graduação *lato sensu* pela Ânima Educação. Integrante do Grupo de Pesquisa Eficácia dos Direitos Humanos e Fundamentais: seus reflexos nas relações sociais. Advogada pela OAB/SE E-mail: chrisrabeloo@yahoo.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2328205583995898>. ORCID: <https://orcid.org/0009-0007-9390-3899>

SAULO JOSÉ CASALI BAHIA

Doutor pela PUC-SP. Mestre pela UFBA. Professor Titular/UFBA. Professor Visitante da University of Florida - EUA, e da Université de 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 Arts & Science*. Juiz Federal E-mail: saulocasalibahia@uol.com.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/7398414546353246>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3768-3664>.

RESUMO

Objetivos: O objetivo do artigo é analisar criticamente a aplicação da teoria da escolha pública na formulação e execução da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatriadia (PNMRA) no Brasil, investigando de que modo essa abordagem teórica, em articulação com a Análise de Impacto Regulatório (AIR), pode contribuir para



superar barreiras institucionais e promover políticas migratórias mais eficientes, transparentes e alinhadas ao interesse público.

Metodologia: A pesquisa adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e analítico, com foco na interpretação crítica dos marcos institucionais e regulatórios. Foram utilizados os métodos dedutivo e induutivo, empregados de forma integrada. O método dedutivo permitiu aplicar os pressupostos da teoria da escolha pública ao contexto da política migratória brasileira, enquanto o método induutivo baseou-se na análise documental e interpretativa de dados secundários, extraídos de relatórios dos Grupos de Trabalho da PNMRA, normativas legais e literatura científica especializada. A integração dessas fontes possibilitou compreender como interesses particulares influenciam decisões públicas e como a AIR pode atuar como instrumento de correção institucional e promoção da eficiência regulatória.

Resultados: Os achados indicam que a eficácia da PNMRA é comprometida por interferências de grupos de interesse e incentivos pessoais que distorcem o processo decisório, conforme previsto pela teoria da escolha pública. A AIR demonstrou potencial para mitigar essas distorções, ao oferecer critérios técnicos, participativos e transparentes para a formulação de políticas públicas migratórias.

Contribuições: O estudo propõe a integração entre a teoria da escolha pública e a AIR como fundamento analítico e metodológico para o aprimoramento da governança migratória no Brasil. Além disso, sugere mecanismos institucionais como comitês participativos, ciclos de avaliação contínua e instrumentos de *accountability* que favorecem a construção de políticas públicas mais equitativas, eficazes e orientadas pelo interesse coletivo, em consonância com os princípios constitucionais e os direitos humanos.

Palavras-chave: Política migratória brasileira; Análise de Impacto Regulatório (AIR); Governança pública; PNMRA; Eficiência regulatória.

ABSTRACT

Objectives: This article aims to critically examine the application of public choice theory in the formulation and implementation of Brazil's National Policy on Migration, Refuge, and Statelessness (PNMRA). It investigates how this theoretical framework, in conjunction with Regulatory Impact Analysis (RIA), can contribute to overcoming institutional barriers and promoting migration policies that are more efficient, transparent, and aligned with the public interest.

Methodology: The research adopts a qualitative approach, with an exploratory and analytical character, focused on the critical interpretation of institutional and regulatory frameworks. It integrates both deductive and inductive methods. The deductive method supports the application of public choice theory to the Brazilian migration policy context, while the inductive method is based on documentary and interpretative analysis of secondary data, including reports from the PNMRA Working Groups, legal norms, and specialized academic literature. This methodological integration enables a deeper understanding of how particular interests influence public decision-making and how RIA can function as a tool for institutional correction and regulatory efficiency.



Results: Findings reveal that the effectiveness of the PNMRA is hindered by the influence of interest groups and individual incentives that distort the decision-making process, as anticipated by public choice theory. RIA has shown potential to mitigate such distortions by introducing technical, participatory, and transparent criteria for the formulation of migration public policies.

Contributions: The study proposes the integration of public choice theory and RIA as an analytical and methodological foundation for enhancing migration governance in Brazil. Furthermore, it recommends institutional mechanisms such as participatory committees, continuous evaluation cycles, and accountability instruments that support the development of more equitable, effective, and collectively oriented public policies, consistent with constitutional principles and human rights.

Keywords: Brazilian migration policy; Regulatory Impact Analysis (RIA); Public governance; PNMRA; Regulatory efficiency.

1. INTRODUÇÃO

A teoria da escolha pública, estabelecida por James Buchanan e Gordon Tullock, oferece uma análise econômica das políticas públicas, destacando como os interesses pessoais e os incentivos moldam as ações dos agentes governamentais, aspectos importantes para entender as políticas em áreas complexas como a migração.

No Brasil, a implementação da Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA) enfrenta inúmeros desafios de governança e eficácia, tornando-se um campo fértil para a aplicação dessa teoria.

Esse artigo tem o objetivo de explorar como a teoria da escolha pública pode ser aplicada para superar as barreiras institucionais e estratégicas que comprometem a implementação eficaz da PNMRA.

A investigação central desse estudo concentra-se nos obstáculos institucionais e estratégicos que comprometem a eficácia da PNMRA, conduzindo à seguinte questão de pesquisa: como a teoria da escolha pública pode ser aplicada para superar as barreiras à implementação efetiva da PNMRA e promover políticas migratórias que sejam economicamente eficientes e socialmente justas?

Esse estudo adota uma abordagem metodológica mista, combinando métodos dedutivos e indutivos. A análise dedutiva é empregada para aplicar teorias e princípios estabelecidos da escolha pública ao contexto específico das políticas



migratórias brasileiras, permitindo uma interpretação teórica dos dados coletados nos relatórios oficiais. Paralelamente, a abordagem indutiva é utilizada para explorar dados secundários e extrair *insights* específicos que podem informar e refinar a teoria existente, adaptando-a às nuances da PNMRA.

A pesquisa fundamenta-se na análise qualitativa de dados secundários, incluindo relatórios dos Grupos de Trabalho da PNMRA, documentos oficiais e literatura acadêmica relevante, visando alcançar uma compreensão ampla das dinâmicas internas e externas que influenciam a política migratória.

A escolha dessa abordagem se justifica pelo potencial que a teoria da escolha pública tem de revelar os mecanismos internos das decisões políticas, especialmente em contextos em que a economia e a equidade devem ser balanceadas.

Dada a complexidade e a relevância das políticas migratórias no cenário atual, é imperativo compreender os fatores que influenciam sua formulação e execução, facilitando, assim, o desenvolvimento de estratégias que melhor atendam às necessidades dos migrantes e da sociedade brasileira.

2. ORIGENS E IMPLICAÇÕES DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA EM POLÍTICAS MIGRATÓRIAS BRASILEIRAS

A teoria da escolha pública emergiu no início dos anos 1960, transformando-se rapidamente em uma abordagem fundamental para entender as decisões políticas e administrativas. Em "O Cálculo do Consenso", Buchanan e Tullock (1962, p. 10) apresentam uma visão revolucionária da política, não como um domínio exclusivo das elites para controlar os excessos da massa proletária, mas como um campo de interações complexas onde os agentes políticos buscam, de maneira imperfeita, realizar os negócios públicos.

Os autores lançaram as bases para a teoria, desafiando a visão tradicional de que os agentes públicos agem exclusivamente no interesse público, argumentando que os agentes governamentais, como todos os indivíduos, buscam maximizar seus benefícios pessoais dentro das restrições institucionais e políticas que enfrentam (BUCHANAN; TULLOCK, 2021, p. 19-21).



A partir dessa base teórica, a escolha pública expandiu-se para incorporar perspectivas da economia, da psicologia e da ciência política. A abordagem crítica dos autores sobre a racionalidade e os incentivos dos agentes públicos abriu caminho para uma série de estudos que exploraram a aplicação da teoria em diferentes contextos governamentais e institucionais.

Ao longo das décadas de 1970 e 1980, a teoria foi refinada por outros acadêmicos, como William Niskanen, que aplicou a escolha pública à análise da burocracia, argumentando que os burocratas buscam maximizar seus orçamentos para aumentar seu poder e influência (NISKANEN, 1971, p. 45).

Esses acadêmicos contribuíram para a evolução da teoria, principalmente com a introdução do conceito de falhas do governo como contraponto às falhas de mercado. Buchanan (1986, p. 30) argumentou que, assim como os mercados podem falhar em alocar recursos eficientemente, os governos também podem cometer equívocos devido à influência de interesses particulares e à busca de benefícios pessoais pelos agentes públicos. Esse desenvolvimento favoreceu a estruturação de políticas públicas mais críticas e informadas.

Ao longo das décadas seguintes foram realizados estudos empíricos que validaram muitas das previsões da teoria da escolha pública. Por exemplo, pesquisas demonstraram que as políticas públicas tendem a refletirem os interesses de grupos de pressão e *lobbies* poderosos, ao invés do bem-estar geral da população (GROSSMAN; HELPMAN, 2001, p. 79-80).

Além disso, estudos mostraram que a corrupção e a busca por rendas são prevalentes em situações em que a supervisão e a transparência são limitadas, corroborando a visão da escolha pública sobre o comportamento dos agentes públicos (ROSE-ACKERMAN, 1999, p. 15-16).

Em relação à aplicação prática da teoria da escolha pública, constata-se sua utilização em várias áreas de políticas públicas. Na área da educação, ela é aplicada para analisar o comportamento dos administradores escolares e a alocação de recursos, sugerindo que incentivos adequados podem melhorar a eficiência e os resultados educacionais (CHUBB; MOE, 1990, p. 36-37).

No campo da saúde, a teoria tem sido utilizada para entender como os profissionais de saúde e administradores hospitalares respondem a diferentes



estruturas de incentivos, o que pode levar a melhorias na qualidade dos serviços prestados e na eficiência dos sistemas de saúde (KLEIN, 1993, p. 29).

Portanto, a teoria da escolha pública além de oferecer uma perspectiva crítica sobre o comportamento dos agentes públicos, fornece ferramentas analíticas para melhorar a formulação e implementação de políticas públicas. Ademais, a sua evolução histórica e acadêmica, devidamente sustentada por estudos empírico, tem influenciado a forma como as questões governamentais e institucionais são entendidas.

De fato, a teoria idealizada por Buchanan e Tullock oferece uma lente econômica para examinar as políticas públicas, destacando como as interações entre interesses individuais e institucionais moldam os resultados políticos. No Brasil, essa abordagem é, especialmente, relevante para as políticas migratórias que enfrentam complexos desafios de governança e eficácia.

Ao desafiarem a noção tradicional de que as decisões governamentais são guiadas unicamente pelo interesse público, Buchanan e Tullock (2021, p. 17) comprovaram que, assim como os agentes de mercado, políticos e burocratas são movidos por interesses pessoais, o que pode resultar em políticas que não maximizam o bem-estar social. Ao explorar a teoria da escolha pública nas políticas migratórias, percebe-se que a realidade política é composta por um conjunto de negociações complexas, em que os interesses de diversos grupos, incluindo governos, migrantes, comunidades locais e organizações internacionais, estão em constante interação.

Essa dinâmica é esclarecida pelos autores, que apontam para a necessidade de reconhecer que tanto a política quanto o mercado apresentam falhas sistêmicas e que a escolha da instituição com menor custo não é evidente em situações reais (BUCHANAN; TULLOCK, 1962, p. 11).

Ao reconhecer a imperfeição das instituições políticas e de mercado, a análise de Buchanan e Tullock (1962, p. 11) estimula a exploração de formas pelas quais as políticas migratórias podem ser estruturadas para minimizar custos e maximizar benefícios, dentro de um quadro de transparência e responsabilidade.

A ênfase na necessidade de entender como as instituições funcionam no mundo real torna-se primordial para realizar escolhas institucionais inteligentes que possam lidar, eficazmente, com a complexidade das políticas migratórias.



A aplicação dessas ideias ao contexto brasileiro implica uma avaliação crítica de como as instituições governamentais envolvidas com a Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA) estão configuradas para enfrentar os desafios migratórios e como podem ser aprimoradas.

Nesse contexto, é possível avaliar a eficácia dos mecanismos de governança, as estratégias para inclusão dos migrantes no processo decisório e as maneiras de mitigar os conflitos de interesse que surgem frequentemente.

A incorporação da teoria da escolha pública transforma a compreensão das políticas migratórias, destacando a importância de uma análise institucional e de uma abordagem pragmática para a reformulação dessas políticas. Compreender a política como uma troca e reconhecer as imperfeições das instituições incentiva a busca por soluções que sejam teoricamente ideais, mas também praticamente eficazes e adaptadas à realidade das migrações no Brasil.

A teoria da escolha pública aponta que políticas migratórias podem ser influenciadas por interesses particulares e divergir do ideal coletivo. Isso se manifesta quando políticas favoráveis a grupos específicos são promovidas, muitas vezes em detrimento de abordagens mais equitativas, especialmente se esses grupos possuírem influência política ou econômica (BUCHANAN; TULLOCK, 2021, p. 15).

Analisar como incentivos específicos para burocratas e políticos afetam a eficácia das políticas migratórias pode ajudar a identificar falhas e propor ajustes necessários. Entender a captura regulatória e como evitar que grupos de pressão exerçam influência excessiva pode direcionar a estruturação de políticas que sirvam ao interesse público e não a interesses partidários (BUCHANAN; TULLOCK, 2021, p. 16).

Essa abordagem desmistifica concepções tradicionais do Estado e propõe que o governo seja visto não como uma entidade orgânica ou um instrumento de dominação de classe, mas como um artefato humano, construído para facilitar a ação coletiva e melhorar o bem-estar comum (BUCHANAN; TULLOCK, 2021, p. 33).

Ao aplicar os princípios da escolha pública, é possível desenvolver um quadro de política mais inclusivo e eficiente, que verdadeiramente reflete as necessidades dos envolvidos e minimize os conflitos de interesse. A ênfase na necessidade de entender como as instituições funcionam no mundo real pode contribuir para a implementação de escolhas institucionais inteligentes.



Portanto, a incorporação dessa abordagem pragmática nas políticas migratórias brasileiras constitui um caminho viável para garantir que tais políticas respondam efetivamente aos desafios da migração, além de abrir espaço para que a governança e a formulação de políticas públicas possam ser repensadas e aprimoradas, alinhando-as com as demandas e as realidades de uma sociedade cada vez mais interconectada e diversificada.

2 FUNDAÇÃO E ESTRUTURAÇÃO DA PNMRA: O PAPEL DO GRUPO DE TRABALHO E O PROCESSO DE ESCUTA INICIAL

No contexto global atual, a gestão migratória revela-se como uma questão de relevância crescente, demandando abordagens inovadoras e inclusivas. Nesse cenário, destaca-se a iniciativa do Governo Federal, especialmente por meio do Portal de Imigração. Essa plataforma constitui-se como um elemento central nas políticas públicas de migração, estabelecendo um canal essencial para interação e participação social.

A PNMRA, articulada por meio desse portal, configura-se sob uma perspectiva sistêmica que contempla desde a regularização até o fomento à interculturalidade. O ciclo de escuta e proposição, indispensáveis para a formação da PNMRA, foi inaugurado pela Portaria MJSP n. 290, de 23 de janeiro de 2023, que conferiu ao Departamento de Migrações da Secretaria Nacional de Justiça (DEMIG/SENAJUS) a competência para coordená-lo.

Esse processo foi reforçado pela Portaria SENAJUS n. 70, de 16 de fevereiro de 2023, que estabeleceu a composição do grupo de trabalho e organizou as discussões em cinco eixos temáticos: regularização migratória, integração local, promoção e proteção de direitos, combate à xenofobia e ao racismo, participação social, e relações internacionais e interculturalidade.

As metodologias de trabalho e os resultados das discussões, bem como os registros audiovisuais das reuniões, são disponibilizados para consulta pública, fomentando a transparência e democratizando o acesso às informações.

A partir dessas reuniões, foram recebidas 1.400 contribuições das relatorias dos eixos temáticos, 309 respostas via formulário de consulta e 33 documentos institucionais por e-mail. A sistematização de todas essas contribuições fundamentou



a elaboração da proposta de minuta de decreto para a instituição da PNMRA, que, também, contribuirá para diversas outras iniciativas do Departamento de Migrações.

Para uma compreensão da eficácia da gestão migratória brasileira contemporânea, torna-se necessário analisar os diferentes eixos temáticos que compõem a PNMRA. Essa análise detalhada permite identificar tanto os avanços e boas práticas implementadas quanto os desafios persistentes que exigem soluções inovadoras e coordenadas.

A vulnerabilidade das políticas de acolhimento às mudanças políticas e administrativas cria um ambiente de incerteza que pode prejudicar a consistência e a qualidade do suporte oferecido aos migrantes.

Verifica-se, assim, a necessidade de criação de protocolos flexíveis e escaláveis que permitam a rápida mobilização de recursos adicionais em tempos de aumento do número de migrantes, bem como de resiliência institucional por meio da capacitação contínua dos profissionais envolvidos no acolhimento e da melhoria das infraestruturas físicas e tecnológicas utilizadas.

Avançando para a integração local, avaliada no eixo 2, reflete-se a assimilação dos migrantes na sociedade através de indicadores como a inserção no mercado de trabalho, no sistema educacional e nos serviços de saúde. O mercado de trabalho serve como um indicador-chave para medir a integração eficaz (PNMRA, eixo II, 2023, p. 13).

Contudo, as políticas vigentes enfrentam críticas relacionadas à garantia de igualdade de oportunidades e à presença de práticas discriminatórias. Obstáculos como a validação de diplomas estrangeiros e a escassez de redes de apoio dificultam a entrada e permanência dos migrantes no mercado laboral (PNMRA, eixo II, 2023, p. 13).

Essa análise contextualizada demanda o desenvolvimento de políticas que incentivem a inclusão socioeconômica, como programas de capacitação e incentivos ao empreendedorismo. A colaboração entre governos, empresas privadas e organizações não governamentais pode ajudar no atendimento das necessidades dos migrantes.

Na esfera educacional, os migrantes encontram oportunidades para a adaptação cultural e linguística, além do desenvolvimento pessoal e profissional.



Barreiras linguísticas, diferenças curriculares e a não aceitação de qualificações prévias representam entraves a serem superados (PNMRA, eixo II, 2023, p. 15).

Foi constatada a necessidade de implementação de políticas para o ensino da língua portuguesa, a adaptação de currículos e a oferta de suporte pedagógico especializado. Além disso, foi identificada a ausência de programas de acolhimento nas escolas, o que contribuiria para promover a participação dos pais migrantes nas comunidades escolares, visando uma integração bem-sucedida (PNMRA, eixo II, 2023, p. 16).

Nos serviços de saúde, as barreiras linguísticas e culturais, juntamente com a falta de familiaridade com o sistema de saúde brasileiro, dificultam o acesso dos migrantes aos cuidados necessários. Aperfeiçoar essa integração envolve o treinamento cultural de profissionais de saúde, o desenvolvimento de materiais educativos em múltiplos idiomas e a implementação de serviços de tradução e interpretação. Criar programas de saúde adaptados às necessidades específicas dos migrantes também é uma abordagem proativa (PNMRA, eixo II, 2023, p. 18).

A consecução de uma integração local eficaz pressupõe a implementação de políticas integradas e alinhadas às já existentes, a serem gerenciadas por meio de uma coordenação entre diferentes níveis de governo e setores, com estratégias que sejam inclusivas e combatam práticas discriminatórias. Trabalhar em colaboração entre governos, sociedade civil, empresas e comunidades locais é primordial para o desenvolvimento e implementação de abordagens integradas e sustentáveis.

No eixo 3, voltado para a promoção e proteção dos direitos, a Lei de Migração de 2017 destaca-se como um avanço legislativo por ter instituído princípios como igualdade de tratamento e respeito à dignidade humana, além de desvincular a migração de criminalização. Embora essa lei represente um progresso notável, persiste uma distância considerável entre o reconhecimento dos direitos dos migrantes e sua implementação efetiva (PNMRA, eixo III, 2023, p. 15).

Substituindo o Estatuto do Estrangeiro, a Lei de Migração (Lei n. 13.445/2017) adota um paradigma centrado na proteção dos direitos humanos e na inclusão social, prevendo, ainda, políticas públicas para a integração e regularização documental dos migrantes. No entanto, entraves burocráticos, falta de informação e discriminação limitam o acesso aos direitos garantidos pela lei (PNMRA, eixo III, 2023, p. 16).



A capacitação dos agentes públicos emerge como uma necessidade urgente para aprimorar a aplicação da lei, diante da constatação da ausência de preparo adequado para lidar com as particularidades da população migrante. Programas de formação prática contínua são essenciais para equipar esses profissionais com o conhecimento necessário para oferecer um atendimento digno e eficaz (PNMRA, eixo III, 2023, p. 18).

Os organismos de controle social, como o Conselho Nacional de Imigração e os comitês locais, são fundamentais para a fiscalização das políticas migratórias e para assegurar a participação social e o controle democrático (PNMRA, eixo III, 2023, p. 17).

Além disso, a luta contra a xenofobia e o racismo é uma prioridade, exigindo campanhas educativas e iniciativas que promovam a convivência intercultural e o respeito às diferenças. É vital que as políticas de combate à discriminação sejam eficazes, com mecanismos de denúncia acessíveis e amplamente divulgados para a proteção das vítimas (PNMRA, eixo III, 2023, p. 19-20).

Em relação à participação social, o eixo 4 enfatiza a importância da participação ativa como um método essencial de gestão, reconhecendo que a inclusão de vozes diversas, especialmente dos próprios migrantes, é imprescindível para 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 (PNMRA, eixo IV, 2023, p. 18).

O relatório sugere uma abordagem detalhada para mensurar o engajamento dessas instâncias de participação social, incluindo a análise de sua composição, frequência de reuniões, mecanismos de deliberação e efetividade na implementação de suas recomendações (PNMRA, eixo IV, 2023, p. 19).

A concepção de estratégias para assegurar a representação de migrantes nos diversos conselhos de políticas públicas atuantes no Brasil pode ser implementada por meio dos conselhos de saúde, educação, direitos humanos e igualdade racial. Essas estratégias devem garantir que os migrantes tenham voz e possam influenciar diretamente as políticas que os afetam. O relatório recomenda a criação de programas de capacitação para líderes migrantes, capacitando-os para participar dessas instâncias e representar suas comunidades de forma articulada e informada (PNMRA, eixo IV, 2023, p. 20).



Uma das propostas centrais é 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 suas necessidades e perspectivas de forma mais direta e influente (PNMRA, eixo IV, 2023, p. 21).

A participação ativa dos migrantes nas instâncias de elaboração e avaliação de políticas públicas traz diversos benefícios, como a transparência, o fortalecimento da democracia participativa e a garantia de que as políticas sejam mais sensíveis e adequadas às necessidades reais dos migrantes. Além disso, contribui para a construção de uma sociedade mais justa e coesa, ao promover o reconhecimento e a valorização da diversidade.

A resistência institucional, a falta de recursos e a necessidade de desenvolver uma cultura de participação contínua podem ser consideradas como complexidades a serem superadas, mediante ações como a sensibilização e capacitação dos agentes públicos, o fortalecimento das redes de apoio comunitário e a promoção de campanhas de conscientização sobre a importância da participação social (PNMRA, eixo IV, 2023, p. 23).

O eixo 5 enfatiza a importância das relações internacionais e da interculturalidade na gestão migratória brasileira contemporânea. O Brasil tem se engajado em fóruns internacionais, como o ACNUR e a OIM, para alinhar suas políticas migratórias com normas internacionais. Contudo, a eficácia dessas participações é imitada por conflitos de interesse e desafios políticos internos, evidenciando a necessidade de maior coesão nas políticas externas e que estas refletem os compromissos internos do país (PNMRA, eixo V, 2023, p. 20-21).

Além disso, o relatório destaca a necessidade de melhorar a comunicação e a cooperação entre ministérios e organizações envolvidas nas políticas migratórias, oferecendo treinamentos contínuos para agentes públicos em questões interculturais, incluindo a interculturalidade nos currículos escolares e nas campanhas de sensibilização. Isso envolve garantir uma participação ativa do Brasil em fóruns internacionais (PNMRA, eixo V, 2023, p. 24).



A próxima seção aprofundará a análise sobre a aplicabilidade da Análise de Impacto Regulatório (AIR), explorando como essa ferramenta pode ser empregada para avaliar e aperfeiçoar efetivamente as políticas e práticas em vigor, a fim de responder adequadamente às necessidades de migrantes, refugiados e da sociedade em geral.

A análise crítica da implementação da AIR na PNMRA revela a importância da teoria da escolha pública para entender e superar os desafios institucionais e de governança. Essa teoria, embasada nos trabalhos de Buchanan e Tullock (1962, p. 19), destaca como os interesses pessoais e de grupos dentro do governo podem influenciar negativamente a formulação e implementação de políticas públicas.

A resistência de segmentos da sociedade e a coordenação inadequada das políticas migratórias entre entidades governamentais se apresentam como barreiras adicionais que precisam ser superadas para uma implementação eficaz e inclusiva da AIR.

A seção seguinte aprofunda-se na aplicabilidade da AIR, explorando como pode ser empregada para avaliar e aperfeiçoar efetivamente as políticas e práticas em vigor, a fim de que respondam, adequadamente, às necessidades de migrantes, refugiados e da sociedade em geral.

3. A AIR E A SUA APLICAÇÃO PARA O REFINAMENTO DAS POLÍTICAS MIGRATÓRIAS BRASILEIRAS¹

A AIR constitui um processo sistemático e fundamentado em evidências, cuja finalidade é avaliar,meticulosamente, os possíveis impactos de diversas alternativas de ação (BRASIL, 2018, p. 23).

Ao definir um problema regulatório, a AIR permite uma compreensão dos efeitos que diferentes opções regulatórias podem ter, cujo objetivo principal é fornecer uma base sólida para a tomada de decisões informadas, ao permitir que as

¹ O presente tópico foi estruturado observando-se os fluxos procedimentais de estruturação da AIR, delineados no decreto n. n. 10.411/2020, o qual estabelece os requisitos mínimos, o conteúdo e as circunstâncias em que a AIR será obrigatória ou dispensável, visando aprimorar a qualidade regulatória e promover a transparência na elaboração de normas pela administração pública federal.



intervenções regulatórias sejam eficazes, eficientes e efetivamente alinhadas com os objetivos almejados (BRASIL, 2018, p. 23).

Ao identificar e examinar os impactos prováveis das regulamentações sobre os migrantes e a sociedade anfitriã, a AIR possibilita uma tomada de decisão informada e alinhada com os objetivos de eficácia, eficiência e transparência.

Dessa forma, trata-se de um procedimento apto a otimizar a atuação regulatória, proporcionando 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 nas regulamentações da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA), iniciada experimentalmente em 2008 e consolidada por meio da Portaria n. 1.741/2018, exemplifica a integração dessa ferramenta no processo regulatório brasileiro. Essa experiência serve como referência para a sua aplicação em outros setores, incluindo a gestão de políticas migratórias (ANVISA, 2020).

Iniciar a discussão sobre as etapas procedimentais da AIR no âmbito da PNMRA implica primeiro reconhecer a complexidade e a natureza multifacetada das políticas que a institui, uma vez que abrangem uma ampla gama de questões.

Nesse sentido, a primeira etapa inicia com a identificação do problema. Passo fundamental para estabelecer o âmbito e a direção da intervenção regulatória, que requer uma compreensão detalhada dos desafios que afetam tanto os migrantes quanto as comunidades de acolhimento e os órgãos reguladores.

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, para assegurar que as políticas desenvolvidas estejam alinhadas às necessidades reais dos destinatários da política pública.

Aprofundando o processo iniciado, segue-se com a realização de uma contextualização ampla, abrangendo uma análise das normas internacionais, do cenário atual das migrações globais e dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Com isso, 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.

Nesse contexto, a AIR e a Análise de Custo-Benefício (CBA) são apontadas como ferramentas importantes para a avaliação de políticas públicas em geral, cada uma com seus enfoques, metodologias e finalidades distintas.

A AIR é um processo mais amplo que considera um rol de impactos de uma regulamentação proposta, incluindo econômicos, sociais e ambientais. Seu objetivo principal é garantir que todas as consequências potenciais de uma regulamentação sejam consideradas antes de sua implementação. Em contrapartida, a CBA é uma ferramenta mais específica que quantifica, em termos monetários, os custos e benefícios de uma ação ou política proposta, visando determinar a sua viabilidade econômica (OCDE, 2020).

Segundo Renda (2011), a AIR tem um enfoque mais amplo e qualitativo, incluindo a análise dos efeitos distributivos e das externalidades de uma regulamentação. Assim, a AIR considera tanto os impactos econômicos quanto os aspectos sociais e ambientais, para a tomada de decisões regulatórias equilibradas e informadas. Além disso, promove uma abordagem integrada, considerando a viabilidade, a eficácia e a eficiência das regulamentações, bem como sua aceitabilidade social e política.

Em um estudo comparativo de metodologias de avaliação de políticas públicas, Florio e Sirtori (2013) observam que a AIR é mais adequada para contextos em que os impactos não econômicos são maiores e difíceis de quantificar, como em políticas migratórias ou sociais. A CBA, por sua vez, é preferida em cenários onde os impactos econômicos são predominantes e mais facilmente mensuráveis, como em projetos de infraestrutura.

Por exemplo, a implementação de normas para a inclusão de refugiados e migrantes envolve considerar para além dos custos econômicos, os benefícios para a integração social, a coesão comunitária e a segurança pública (OCDE, 2020, p. 87).

Para políticas sociais, como programas de bem-estar social, educação e direitos humanos, a AIR permite uma análise detalhada dos impactos distributivos e da equidade. Essa ferramenta ajuda a garantir que as políticas sejam eficazes em atingir seus objetivos e justas em termos de distribuição de benefícios e custos entre diferentes grupos populacionais (OCDE, 2020, p. 101).



AIR é preferível em contextos em que as políticas públicas são interdependentes e os efeitos secundários e terciários precisam ser considerados. Por exemplo, uma nova política migratória pode ter implicações para a economia local, o sistema de saúde, o mercado de trabalho e a infraestrutura social. A AIR permite uma análise integrada desses múltiplos impactos (RENTA, 2011, p. 45).

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

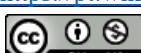
Entre as alternativas pode-se incluir programas de capacitação profissional, facilitação do acesso ao mercado de trabalho e a elaboração de canais legais e estruturados para migração, além de políticas de apoio ao reconhecimento de qualificações estrangeiras e programas de aprendizado de idiomas.

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.

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, como é o caso da OCDE. 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.

Para tornar esse processo ainda mais consistente, várias estratégias inovadoras podem ser adotadas. A criação de laboratórios de políticas migratórias pode permitir a testagem de soluções inovadoras em ambientes controlados antes de sua implementação em larga escala. Organizar *hackathons*² migratórios, onde desenvolvedores, designers e especialistas em políticas públicas se reúnem para criar soluções tecnológicas que facilitem a integração de migrantes, pode gerar ideias

² Hackathons são eventos em que programadores e outros envolvidos no desenvolvimento de software, como designers de interface gráfica, se reúnem para colaborar intensivamente em projetos de software. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Hackathon>. Acesso em: 25 jul. 2024.



práticas e aplicáveis. Utilizar plataformas de *crowdsourcing*³ para coletar ideias e *feedback* diretamente das comunidades migrantes sobre políticas e programas propostos, assegura que as políticas atendam às necessidades reais dos beneficiários.

Além disso, parcerias artísticas com artistas e cineastas podem resultar em campanhas de sensibilização que humanizem a experiência dos migrantes e promovam a empatia e a solidariedade. Outra abordagem inovadora é incentivar o empreendedorismo migratório, fomentando a criação de *startups*⁴ fundadas por migrantes, oferecendo mentorias, financiamentos e espaços de *coworking*⁵. Isso não só promove a inovação, mas também facilita a integração econômica e social dos migrantes, fortalecendo a coesão comunitária e contribuindo para o desenvolvimento econômico local.

De acordo com a OCDE (2020, p. 25), a AIR proporciona uma base sólida para a tomada de decisões, ao fornecer uma análise detalhada dos impactos potenciais das políticas propostas, ao permitir que os formuladores de políticas compreendam melhor as consequências econômicas, sociais e ambientais antes de implementar uma nova regulamentação.

Ao envolver partes interessadas e disponibilizar os resultados da AIR ao público, o processo torna-se mais transparente, sendo capaz de promover a responsabilidade dos governos, uma vez que os cidadãos podem ver e compreender os fundamentos das decisões políticas (OCDE, 2020, p. 30).

Uma AIR bem conduzida identifica possíveis impactos adversos e permite a formulação de estratégias para mitigá-los, favorecendo a proteção de grupos vulneráveis e assegurando que os benefícios das políticas sejam distribuídos de maneira equitativa (OCDE, 2020, p. 45).

³*Crowdsourcing* é um modelo de produção e resolução de problemas que utiliza a inteligência e os conhecimentos coletivos e voluntários espalhados pela internet para resolver problemas, criar conteúdo e soluções e desenvolver novas tecnologias. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Crowdsourcing>. Acesso em: 25 jul. 2024.

⁴ A *startup* (termo da língua inglesa sem tradução oficial) termo que representa uma empresa emergente e recém-criada ainda em fase de desenvolvimento, que tem como objetivo principal desenvolver ou aprimorar um modelo de negócio, preferencialmente escalável, disruptivo e repetível. Uma *startup* é comumente relacionada a tecnologia, mas pode aparecer em vários setores. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Startup>. Acesso em: 25 jul. 2024.

⁵ *Coworking*, Co trabalho, trabalho colaborativo ou trabalho cooperativo, é um modelo de trabalho que se baseia no compartilhamento de espaço e recursos de escritório, reunindo pessoas que não trabalham necessariamente para a mesma empresa ou na mesma área de atuação, podendo inclusive reunir entre os seus usuários os profissionais liberais, empreendedores e usuários independentes. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Coworking>. Acesso em: 25 jul. 2024.



O processo de AIR inclui a avaliação contínua das políticas, permitindo ajustes e melhorias ao longo do tempo. Isso garante que as regulamentações permaneçam relevantes e eficazes em um ambiente em constante mudança (OCDE, 2020, p. 60).

Em relação à avaliação de impacto das alternativas regulatórias, esta constitui uma etapa crítica. Tomando como exemplo uma política que visa facilitar o acesso ao mercado de trabalho para refugiados, torna-se imperativo considerar uma análise abrangendo 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 social dos migrantes.

Importante mencionar que pode ser explorada uma variedade de métodos para realizar avaliação de impacto, como consultas públicas, análises custo-benefício, simulações de cenários futuros com a integração dos migrantes, dentre outros.

Nota-se que a integração de perspectivas diversas e a avaliação cuidadosa dos impactos potenciais são indispensáveis para a promoção de políticas migratórias inclusivas e eficazes, que atendam ao bem-estar e aos interesses de todas as partes envolvidas.

Prosseguindo com os fluxos procedimentais do Dec. n. 10.411/2020, o processo avança para um diagnóstico detalhado do *status quo* das políticas migratórias no Brasil. Nessa fase, é realizado um mapeamento detalhado das medidas já em vigor, com um olhar crítico para identificar as lacunas, os desafios e as oportunidades de melhoria. Esse diagnóstico será conduzido por meio de uma avaliação detalhada das legislações, das regulamentações e dos procedimentos administrativos e operacionais vigentes. As percepções fornecidas pelos Grupos de Trabalho da PNMRA se apresentam como uma boa opção de informações para agregar na análise.

Esse exame cuidadoso favorece o entendimento do ambiente regulatório atual e a identificação dos pontos críticos que necessitam de atenção, direcionando o procedimento de AIR, com o fito de efetivar aprimoramentos efetivos e relevantes nas políticas migratórias do país.

É importante destacar que a AIR requer um mecanismo de consulta pública e de participação dos *stakeholders*⁶ bem desenvolvido, mediante o engajamento dos

⁶ 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



órgãos governamentais e especialistas, inclusive dos próprios migrantes, ONGs, sociedade civil e organismos internacionais.

Com isso, busca-se assegurar que a voz dos diretamente afetados pelas políticas seja ouvida, para que as medidas propostas sejam tecnicamente sólidas, socialmente justas e aceitáveis. Com os *feedbacks* coletados, 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. Essa etapa foca em 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, considerando a eficiência regulatória, a promoção da interculturalidade e o 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.

Essa próxima etapa da AIR envolve a análise e a avaliação de impacto, que se concentra em três dimensões principais: técnica, social e econômica, as quais objetivam 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. Nesse contexto, foca-se 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

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.



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. Por essa razão, deve-se 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.

Após as análises específicas, a etapa final da AIR corresponde à integração e síntese dos resultados, baseada numa 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 efetiva implementação da AIR promove uma cultura de avaliação e revisão contínua das políticas, um princípio que é compartilhado pelas práticas regulatórias exitosas em nível global, sendo admitida a realização de ajustes para mantê-las eficientes em face de mudanças econômicas ou sociais. Além disso, a AIR fomenta a coordenação e cooperação entre diferentes órgãos reguladores, o que reflete uma tendência de harmonização de práticas regulatórias e de gestão integrada de recursos.

Nesse contexto, a teoria da escolha pública oferece uma perspectiva importante para compreender e superar os desafios institucionais e de governança na formulação e execução de políticas migratórias. Dessa forma, torna-se imprescindível analisar os impactos dessa teoria na PNMRA para avaliar como ela pode aprimorar a eficácia e a eficiência das políticas migratórias brasileiras.

4. IMPACTOS DA TEORIA DA ESCOLHA PÚBLICA NA PNMRA



A aplicabilidade teoria da escolha pública à Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA) do Brasil reside na capacidade de iluminar os mecanismos pelos quais preferências individuais e de grupos são convertidas em ações governamentais.

Assim, a teoria propõe uma abordagem econômica às decisões políticas, para entender a formulação de políticas, ao examinar como decisões coletivas são influenciadas pelas regras de votação e pela dinâmica de grupos, ilustrando o processo complexo de decisão governamental que pode afetar negativamente o bem-estar geral (BUCHANAN; TULLOCK, 2021, p. 29).

De acordo com Andrade (2004), os grupos de interesse, como sindicatos, associações empresariais e funcionários públicos, exercem pressão sobre o governo para que este adote políticas que beneficiem os seus membros. Esses grupos, geralmente, utilizam incentivos seletivos para mobilizar seus membros e superar os problemas de ação coletiva, como o comportamento de *free rider*⁷. Por exemplo, os sindicatos podem oferecer descontos em seguros de saúde para incentivar a participação ativa de seus membros (ANDRADE, 2004, p. 47).

A aplicação da Teoria da Escolha Pública na política de migração brasileira revela como os interesses pessoais dos agentes públicos e a influência dos grupos de interesse podem afetar a eficácia e a eficiência dessas políticas. A teoria sugere que os políticos e burocratas envolvidos na PNMRA são motivados por incentivos pessoais, como a busca por reeleição ou a maximização de seus orçamentos, o que pode levar a decisões que não, necessariamente, refletem o interesse público (BUCHANAN, 1986, p. 31).

Grupos de interesse podem influenciar as políticas públicas durante a sua formulação, o que pode ser minimizado por meio da utilização da AIR, uma vez que a participação efetiva dos destinatários da política pública, juntamente com as ONGS podem minimizar consideravelmente tal influência.

Depreende-se dos relatórios dos grupos de trabalho da PNMRA a sua estruturação moldada por diversas pressões, incluindo organizações não governamentais, que advogaram pelos direitos dos migrantes e refugiados, bem como setores empresariais, que buscavam mão-de-obra para setores específicos da

⁷ *Free riders* são indivíduos ou entidades que se beneficiam de recursos, bens ou serviços sem pagar por eles ou sem contribuir para seu fornecimento. Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Free_rider. Acesso em: 25 jul. 2024.



economia. Esses grupos utilizam incentivos seletivos para garantir a mobilização de seus membros e pressionar por políticas que lhes tragam benefícios diretos.

Os grupos de interesse, como mencionados anteriormente, exercem influência na formulação de políticas migratórias, como visto nas políticas de regularização de imigrantes. Empregadores que dependem de mão-de-obra imigrante barata fazem *lobby*⁸ para a criação de programas que facilitem a legalização e a permanência desses trabalhadores no país, para preencher lacunas específicas no mercado de trabalho. Essa pressão pode levar a políticas que favorecem certos setores da economia em detrimento de outros, refletindo a natureza seletiva dos incentivos destacados por Andrade (2004, p. 56-57).

Da mesma forma, a implementação de programas de regularização de imigrantes é influenciada por organizações de direitos humanos que advogam pela proteção dos direitos dos migrantes. Essas influências podem resultar em políticas que buscam equilibrar interesses divergentes para maximizar o apoio político.

A declaração de Kica Matos, presidente do National Immigration Law Center (NILC), em resposta à ação executiva do governo Biden na fronteira, sugere que este presidente estaria respondendo a pressões políticas e buscando maximizar seu apoio entre eleitores preocupados com a imigração. Essa situação está alinhada com a teoria da escolha pública, que argumenta que os políticos tomam decisões para maximizar seus próprios interesses, que podem incluir a busca por reeleição ou o apoio de certos grupos de eleitores (NATIONAL IMMIGRATION LAW CENTER, 2024).

Os grupos de interesse, como o NILC, pressionam por políticas que consideram mais humanas e eficazes, como o processamento justo dos pedidos de asilo e a expansão dos caminhos legais para a imigração. Segundo Andrade (2004, p. 47-48), esses grupos utilizam incentivos seletivos para mobilizar apoio e influenciar as decisões políticas.

No contexto da declaração de Matos, o NILC está tentando influenciar a política de imigração do governo Biden para refletir as suas prioridades e valores, demonstrando como grupos de interesse buscam moldar as políticas públicas de acordo com seus objetivos (NATIONAL IMMIGRATION LAW CENTER, 2024).

⁸ Dentro dos mecanismos de participação pública nas democracias representativas, existem conceitos próximos, por vezes confundidos com o lobismo, como os de grupos de pressão, grupos de interesse e, mesmo, de partidos políticos, visto que estes atuam no espaço entre governo e cidadãos. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Lobismo>. Acesso em: 20 out. 2023.



Portanto, a ação executiva de Biden pode ser vista como um exemplo de como os interesses pessoais e políticos dos agentes públicos, combinados com a influência de grupos de interesse, moldam as políticas migratórias, conforme preconizado pela teoria da escolha pública.

Resta evidente que a grupos de interesse moldam políticas públicas, utilizando incentivos seletivos e superando problemas de ação coletiva. Nesse aspecto, a teoria fornece uma estrutura analítica para entender como as políticas são realmente formuladas e implementadas, considerando os interesses pessoais dos agentes públicos e a influência dos grupos de interesse, contrastando com a visão idealista de que as políticas são formuladas exclusivamente no interesse público.

A recente declaração do National Immigration Law Center (NILC) critica a ação executiva do governo Biden na fronteira EUA-México, sublinhando a necessidade de políticas mais humanas e eficazes para a imigração, cujo cenário pode ser comparado ao processo de estruturação da PNMRA no Brasil⁹.

Dessa forma, pode-se afirmar que a aplicação da teoria da escolha pública pode impactar positivamente para a criação, implementação, acompanhamento e avaliação da PNMRA, especialmente no contexto brasileiro, onde os desafios são múltiplos e complexos.

A aplicação da teoria na estruturação da PNMRA contribui para identificar os grupos de interesse e compreender como eles podem moldar a política de imigração para atender a seus próprios objetivos, delineando um equilíbrio de interesses, sempre com um olhar atento para a não violação de direitos humanos e resolução da problemática social.

É possível, inclusive, estabelecer conexão com a Análise de Impacto Regulatório (AIR), por ser uma ferramenta apta a permitir que a PNMRA seja eficaz e eficiente. Isso porque a AIR envolve a avaliação sistemática das consequências econômicas, sociais e ambientais das políticas públicas antes de sua implementação.

⁹ Kica Matos, presidente do National Immigration Law Center e do NILC Immigrant Justice Fund, emitiu a seguinte declaração em resposta à ação executiva anti-imigrante da administração Biden na fronteira: "President Biden's craven embrace of failed Republican policies is a mistake that will only lead to more harm and dysfunction at the U.S.-Mexico border. There is a better way. Rather than playing politics with people's lives, the President should pursue practical solutions that increase our capacity to welcome immigrants humanely. These solutions include timely and fair processing of asylum applications, expanding legal pathways, and supporting cities that are welcoming our new neighbors."



Assim, Integrar a teoria da escolha pública ao processo de AIR pode ajudar a identificar e mitigar os impactos negativos potenciais das políticas migratórias, garantindo que elas sejam equilibradas e justas.

A título de ilustração, em relação à implementação da PNMRA, a teoria da escolha pública sugere a importância de criar mecanismos de transparência e *accountability*¹⁰, por meio da participação pública e da monitorização contínua das políticas, procedimentos contemplados pelos fluxos procedimentais da AIR. Por exemplo, a criação de comitês de supervisão que incluem representantes de diferentes grupos de interesse pode garantir que as políticas sejam implementadas de forma justa e eficiente.

Para garantir a incorporação da teoria da escolha pública nos ciclos administrativos das políticas públicas, um fluxo procedural pode ser estruturado da seguinte forma: iniciar pelo mapeamento de interesses dos principais grupos de interesse e suas influências potenciais na política migratória; criação de incentivos que alinhem os interesses dos agentes públicos com os objetivos da PNMRA; implementação de mecanismos de transparência e participação pública para garantir que a política seja desenvolvida e implementada de forma justa e eficiente; estabelecimento de procedimentos de monitoramento contínuo e avaliação periódica, com *feedback* das partes interessadas e ajustes conforme necessário.

Denota-se, da análise empreendida, que a aplicabilidade da teoria da escolha pública no contexto brasileiro enfrenta desafios substanciais, em grande parte devido à prevalência de corrupção e à intensa influência de grupos de interesse. Esses fatores comprometem a transparência e a integridade das políticas migratórias.

A eficácia da PNMRA dependerá da capacidade do governo de desenvolver e manter incentivos que alinhem os interesses dos agentes públicos com os objetivos da política migratória, além de implementar mecanismos de transparência e *accountability*. Por outro lado, a teoria oferece uma estrutura sustentável para abordar esses desafios, promovendo uma política migratória que seja não apenas eficaz e eficiente, mas também justa e equilibrada.

¹⁰ Accountability (tradução aproximada Responsabilização) remete à obrigação de membros de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladoras. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/w/index.php?fulltext=1&search=accountability&title=Especial:Pesquisar&ns0=1&quickView=Responsabiliza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 20 out. 2023.



Essa perspectiva crítica e argumentativa ressalta a necessidade urgente de reformular as estratégias políticas para garantir que as decisões sejam tomadas em benefício do interesse público, e não dominadas por interesses particulares e práticas corruptas.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente análise demonstrou que a aplicação da teoria da escolha pública na Política Nacional de Migrações, Refúgio e Apatridia (PNMRA) do Brasil é essencial para compreender e enfrentar os desafios institucionais e de governança.

Ao destacar como os interesses pessoais e os grupos de interesse moldam as decisões políticas, a teoria oferece uma perspectiva crítica para a formulação de políticas mais eficazes e equitativas.

A Análise de Impacto Regulatório (AIR), integrada com os princípios da teoria da escolha pública, pode ser uma ferramenta eficaz para mitigar os efeitos negativos das influências particulares e garantir que as políticas migratórias estejam alinhadas com o interesse público.

O estudo identificou que a corrupção e a influência de grupos de interesse constituem entraves para a implementação eficiente da PNMRA. Nesse contexto, a teoria da escolha pública propõe a criação de mecanismos de transparência e *accountability*, além da participação ativa dos destinatários das políticas públicas e das ONGs, para contrabalançar as pressões desses grupos e promover políticas mais equilibradas e justas.

Ademais, a AIR deve ser utilizada como um processo iterativo e adaptativo, incorporando *feedback* contínuo e ajustando-se às mudanças nas realidades econômicas e sociais. Isso garantirá a relevância e a eficácia das políticas ao longo do tempo.

A implementação de comitês de supervisão que incluam representantes de diferentes grupos de interesse e dos próprios migrantes pode assegurar que as políticas sejam desenvolvidas e aplicadas de maneira equitativa e eficiente.



A análise reforça a necessidade de alinhamento da PNMRA com as melhores práticas internacionais e obrigações jurídico-internacionais, bem como com as diretrizes de organismos internacionais.

Dessa forma, conclui-se que a teoria da escolha pública, quando integrada ao processo de AIR, oferece uma estrutura sustentável para o desenvolvimento e a implementação de políticas migratórias no Brasil, garantindo que elas sejam formuladas e executadas em benefício do interesse público e não dominadas por interesses particulares. É imperativo que o governo adote essas recomendações para fortalecer a PNMRA e, assim, assegurar uma gestão migratória mais equitativa e eficiente no país.

REFERÊNCIAS

ACCOUNTABILITY. *Wikipédia, a encyclopédia libre.* Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/w/index.php?fulltext=1&search=accountability&title=Especial:Pesquisar&ns0=1&quickView=Responsabiliza%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 20 out. 2023.

ANDRADE, Eduardo de Carvalho. *Externalidades.* In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org). *Economia do setor público.* Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 16-33

BRASIL. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. 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%20toma%20de%20decis%C3%A3o>. Acesso em: 17 nov. 2023.

BRASIL. Decreto n. 10.411, de 20 de junho de 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 Apátridio.* 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_PNMR_A.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_PNMR_A.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_PNMR_A.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_PNMR_A.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_PNMR_A.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_guia_tecnico_plano_plurianual_alta.pdf. Acesso em: 17 nov. 2023.

BUCHANAN, James M.; TULLOCK, Gordon. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

BUCHANAN, James; TULLOCK, Gordon. *O cálculo do consenso: fundamentos lógicos da democracia constitucional*. Patrícia Corrêa (trad.). Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 2021.

BUCHANAN, James M. *Liberty, Market and State: Political Economy in the 1980s*. New York: New York University Press, 1986.

CHUBB, John E.; MOE, Terry M. *Politics, Markets, and America's Schools*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1990.

COWORKING. *Wikipédia, a encyclopédia livre*. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Coworking>. Acesso em: 25 jul. 2024.



CROWDSOURCING. *Wikipedia, a encyclopédia livre.* Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Crowdsourcing>. Acesso em: 25 jul. 2024.

FLORIO, Massimo; SIRTORI, Emanuela. Social Benefits and Costs of Large-Scale Research Infrastructures. *Technological Forecasting and Social Change*, v. 80, n. 3, p. 489-500, 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2015.11.024>. Acesso em: 03 jul. 2024.

FREE RIDERS. *Wikipedia, a encyclopédia livre.* Disponível em: https://pt.wikipedia.org/wiki/Free_rider. Acesso em: 25 jul. 2024.

GROSSMAN, Gene M.; HELPMAN, Elhanan. *Special Interest Politics*. Cambridge: MIT Press, 2001.

HACKATHONS. *Wikipedia, a encyclopédia livre.* Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Hackathon>. Acesso em: 25 jul. 2024.

KLEIN, Rudolf. *The Politics of the NHS*. London: Longman, 1993.

MACKAAY, Ejan. *Análise Econômica do Direito*. São Paulo: Atlas, 2020.

NATIONAL IMMIGRATION LAW CENTER. Declaração do NILC sobre a ação executiva de Biden na fronteira. 2024. Disponível em: <https://www.nilc.org/2024/06/04/nilc-statement-on-bidens-executive-action-on-the-border/>. Acesso em: 25 jul. 2024.

NISKANEN, William A. *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago: Aldine-Atherton, 1971.

ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL PARA AS MIGRAÇÕES (OIM). *Indicadores de Governança da Migração Segundo Perfil 2022 – República Federativa do Brasil*. Genebra: OIM, 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.

PEARCE, David W.; ATKINSON, Giles; MOURATO, Susana. *Cost-Benefit Analysis and the Environment: Recent Developments*. Paris: OECD Publishing, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/9789264010055-en>. Acesso em: 03 jul. 2024.

RENDÀ, Andrea. *Law and Economics in the RIA World*. Roma, 2011.

ROSE-ACKERMAN, Susan. *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

SALAMA, Bruno. *Estudos em Direito e Economia*. São Paulo: Saraiva, 2020.

STAKEHOLDER. *Wikipedia, a encyclopédia livre.* Disponível em: <https://www.oecd.org/governance/better-international->



<rulemaking/compendium/keyprinciples/stakeholderengagement.htm>. Acesso em: 20 out. 2023.

STARTUP. *Wikipedia*, a encyclopédia livre. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Startup>. Acesso em: 25 jul. 2024.

