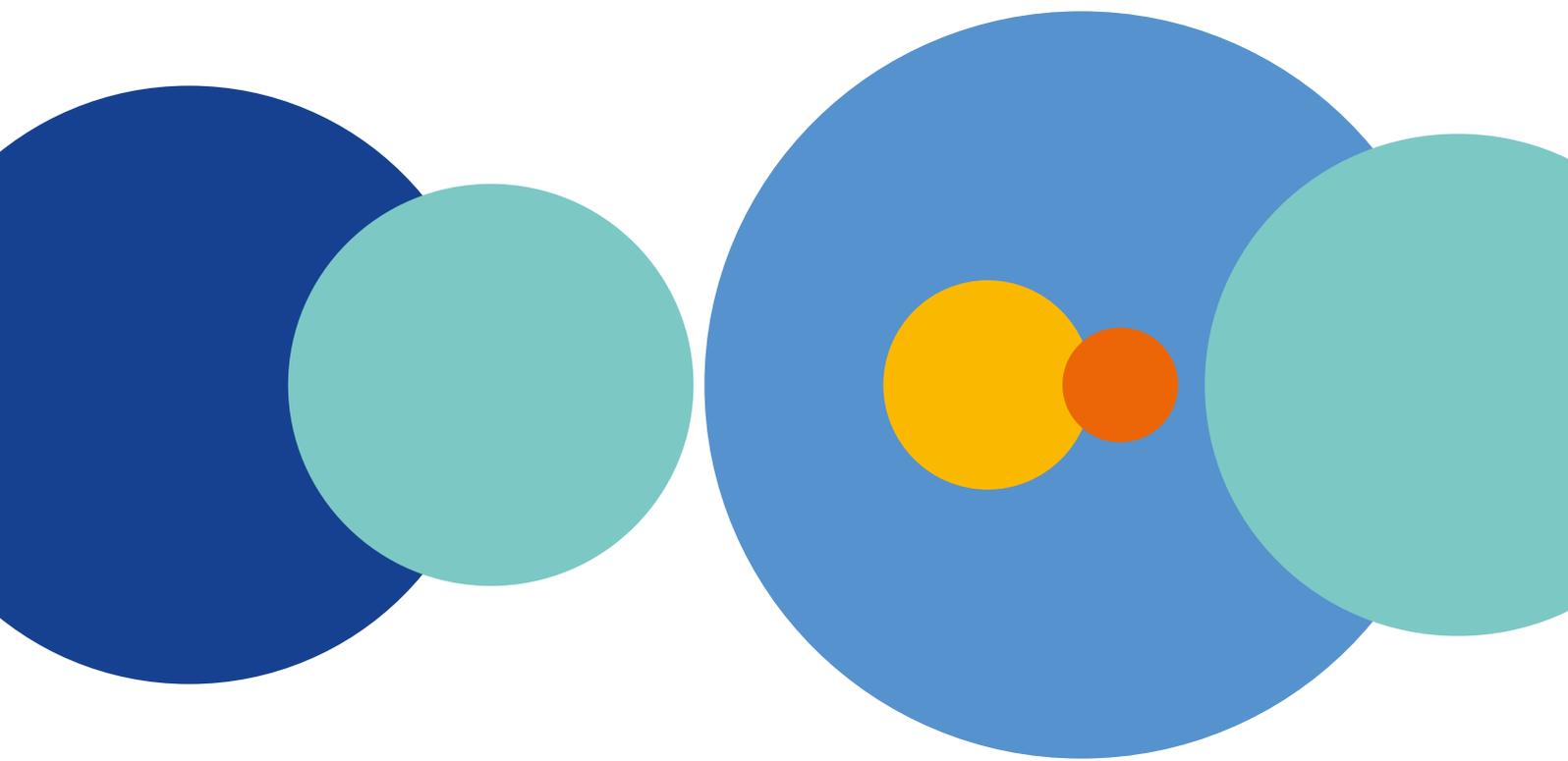
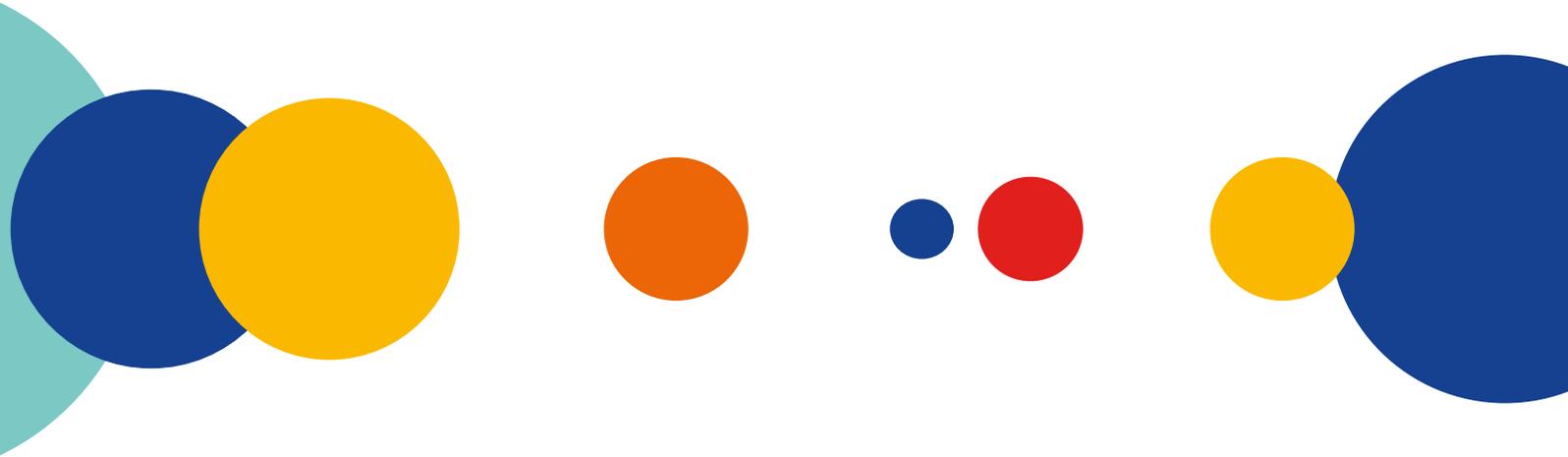




**CENTROS DE
ATENÇÃO
A REFUGIADOS
E MIGRANTES:
ORÇAMENTO E
ESTRUTURAÇÃO**







As opiniões expressas nessa publicação são dos autores e não refletem necessariamente as opiniões da OIM, Agência da ONU para as Migrações, do Centro para a Liderança Pública (CLP) e do Ministério da Justiça e Segurança Pública ou de qualquer outra organização à qual os autores possam estar profissionalmente vinculados. As denominações utilizadas no presente relatório e a maneira como são apresentados os dados não implicam, por parte da OIM, qualquer opinião sobre a condição jurídica dos países, territórios, cidades ou áreas, ou mesmo de suas autoridades, nem tampouco a respeito da delimitação de suas fronteiras ou limites.

A OIM está comprometida com o princípio de que a migração segura, ordenada e digna beneficia os migrantes e a sociedade. Por seu caráter de organização intergovernamental, a OIM atua com seus parceiros da comunidade internacional para: ajudar a enfrentar os crescentes desafios da gestão da migração; fomentar a compreensão das questões migratórias; alentar o desenvolvimento social e econômico através da migração; e garantir o respeito à dignidade humana e ao bem-estar dos migrantes.

OIM, Agência da ONU para as Migrações – BRASIL

SAS Quadra 5, Bloco N, Ed. OAB, 3º Andar
Brasília-DF - 70070-913
iombrasil@iom.int

Chefe da Missão da OIM no Brasil

Stéphane Rostiaux

Expediente Técnico

Conteúdo: Ursula Peres, Isabela Menon, Patricia Vieira e Camila Baraldi

Revisão MJSP: Lígia Nevez Aziz Lucindo, Bernardo de Almeida Tannuri Laferte e Alcebíades G. Pereira Jr

Revisão OIM: Ana Laura Anschau, Anelise Dias, Débora Castiglione, Isadora Steffens e Marcelo Torelly

Projeto Gráfico: Igor de Sá

Esta cartilha faz parte do projeto “Construindo e Fortalecendo a Capacidade de Atores Locais para Abordarem a Migração em Coordenação com as Autoridades Federais no Brasil” financiado pelo Fundo da OIM para o Desenvolvimento.

© OIM, Agência da ONU para as Migrações

Essa cartilha foi publicada sem edição formal pela OIM em 2022



Agência da ONU para as Migrações (OIM)

Estabelecida em 1951, a OIM, Agência da ONU para as Migrações, é o principal organismo intergovernamental no campo da migração e trabalha em estreita colaboração com parceiros governamentais, intergovernamentais e não-governamentais. Contando com 174 estados-membros, 8 estados observadores e escritórios em mais de 100 países, a OIM dedica-se a promover uma migração segura, ordenada e digna para o benefício de todos. Isso é feito fornecendo serviços e consultoria para governos e migrantes. O Brasil é estado membro da Organização desde o ano de 2004. Atualmente, a OIM tem presença no país nas cidades de Belém, Belo Horizonte, Brasília, Boa Vista, Chapecó, Curitiba, Florianópolis, Manaus, Pacaraima, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo.

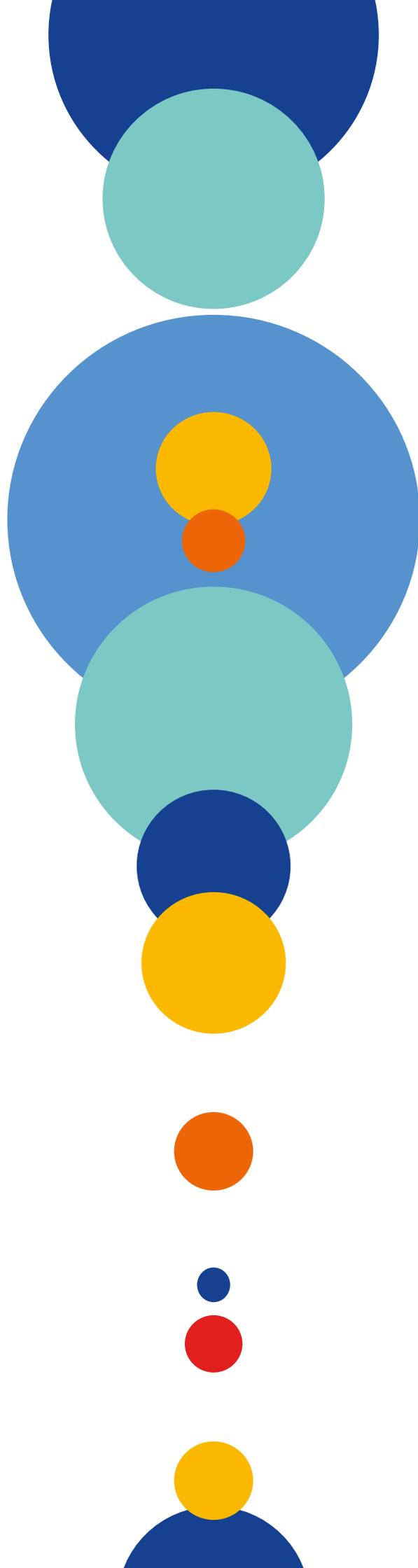
Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP)

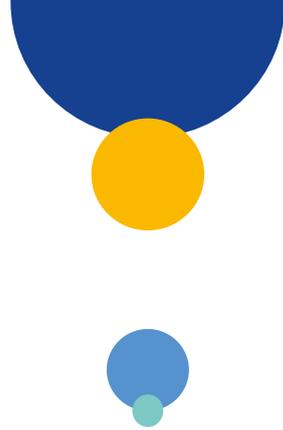
O Ministério da Justiça e Segurança Pública (MJSP) é um órgão da administração pública federal direta, que tem dentre suas competências a defesa da ordem jurídica, dos direitos políticos e das garantias constitucionais; a coordenação do Sistema Único de Segurança Pública; e a defesa da ordem econômica nacional e dos direitos do consumidor. O MJSP atua também no combate ao tráfico de drogas e crimes conexos, inclusive por meio da recuperação de ativos que financiem essas atividades criminosas ou dela resultem, bem como na prevenção e combate à corrupção, à lavagem de dinheiro e ao financiamento do terrorismo.

Centro para a Liderança Pública (CLP)

O Centro de Liderança Pública (CLP) é uma organização suprapartidária que busca engajar a sociedade e desenvolver líderes públicos para enfrentar os problemas mais urgentes do Brasil. Há 14 anos, defende um Estado Democrático de Direito eficiente no uso de seus recursos e constituído sobre princípios republicanos.



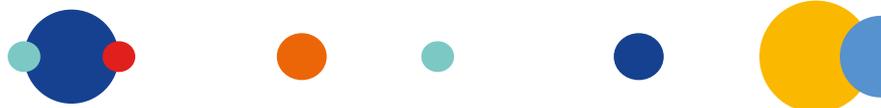




● SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	9
2. PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS	11
2.1. PLANO PLURIANUAL (PPA)	13
2.2. LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)	15
2.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)	18
2.4. ETAPAS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO ANUAL: COMO ACOMPANHAR E INCIDIR NO CICLO ORÇAMENTÁRIO ANUAL	21
3. COMO ALOCAR RECURSOS NAS AÇÕES NECESSÁRIAS	27
3.1. QUAIS SÃO AS DEMANDAS DAS PESSOAS MIGRANTES?	27
3.2. QUAIS SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS JÁ EXISTEM NO MUNICÍPIO?	28
3.3. O QUE É PRECISO PARA VIABILIZAR AS AÇÕES PROPOSTAS?	29
4. POSSIBILIDADES DE FINANCIAMENTO	33
4.1. MECANISMOS ORDINÁRIOS	34
4.2. MECANISMOS EXTRAORDINÁRIOS	35
4.3. MECANISMOS EXTERNOS	36
5. ESTRUTURAÇÃO DE CENTROS DE ATENÇÃO PARA MIGRANTES	39
5.1. ELABORAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO	39
5.2. POSSÍVEIS MODELOS DE CENTROS DE ATENÇÃO PARA MIGRANTES	43
6. REFERÊNCIAS	53

introdução





1. INTRODUÇÃO

A resolução de problemas na arena pública passa por decisões que afetam, direta ou indiretamente, o orçamento público. E o que é o orçamento público? São os recursos que os governos arrecadam a partir de diferentes fontes, especialmente tributos (impostos, taxas e contribuições), e alocam conforme suas prioridades.

Esse processo de discussão de quem paga os recursos aos governos e como eles são utilizados é definido por leis e normas distintas no Brasil. Ainda assim, a Constituição Federal de 1988 é o principal marco normatizador do processo orçamentário.

Conhecer o processo orçamentário no Brasil é fundamental para entender como os níveis de governo arrecadam e gastam seus recursos, quais são as prioridades de cada governo, por que há recursos para algumas políticas pré-estabelecidos na legislação e para outras não, e quais são os processos envolvidos nessas decisões.

O processo orçamentário segue leis e normas administrativas, tributárias e contábeis, mas também regras políticas, visto que, em uma democracia, há debates e disputas em torno dos recursos públicos. Como, em geral, não há recursos suficientes para tudo o que a sociedade precisa e deseja, é fundamental definir *prioridades alocativas*. A priorização, ao fim e ao cabo, é determinada pelos representantes políticos eleitos para os cargos executivos e legislativos no País. A partir das definições orçamentárias, é decidido o financiamento de equipamentos públicos, como escolas e unidades básicas de saúde, assim como centros de apoio e atendimento a migrantes e pessoas em situação de vulnerabilidade social em geral.

Esta cartilha explica o processo de orçamento público no Brasil e está organizado em quatro seções além desta introdução. A seção 2 apresenta aspectos importantes do processo orçamentário, como seu calendário de elaboração e aprovação e a programação relativa ao atendimento de migrantes. A seção 3 ajuda a pensar em como alocar os recursos e identificar as demandas. Já a seção 4 mostra as principais fontes de recursos financeiros que podem ser utilizadas em políticas voltadas a migrantes. A última seção trata sobre a estruturação dos centros de atenção para migrantes.

processo
orçamentário
e o papel dos
municípios





2. PROCESSO ORÇAMENTÁRIO E O PAPEL DOS MUNICÍPIOS

O Brasil é uma república federativa com três esferas de governo: União, estados e municípios, junto do Distrito Federal, que reúne competências comuns aos estados e aos municípios. Nossa federação é única em termos de processo orçamentário: no Brasil, as três esferas têm autonomia orçamentária e tributária. Ou seja, os municípios são entes autônomos para definir suas receitas, arrecadar tributos (de sua competência) e gerir as despesas locais (Gonçalves, 2006; Gadelha, 2018).

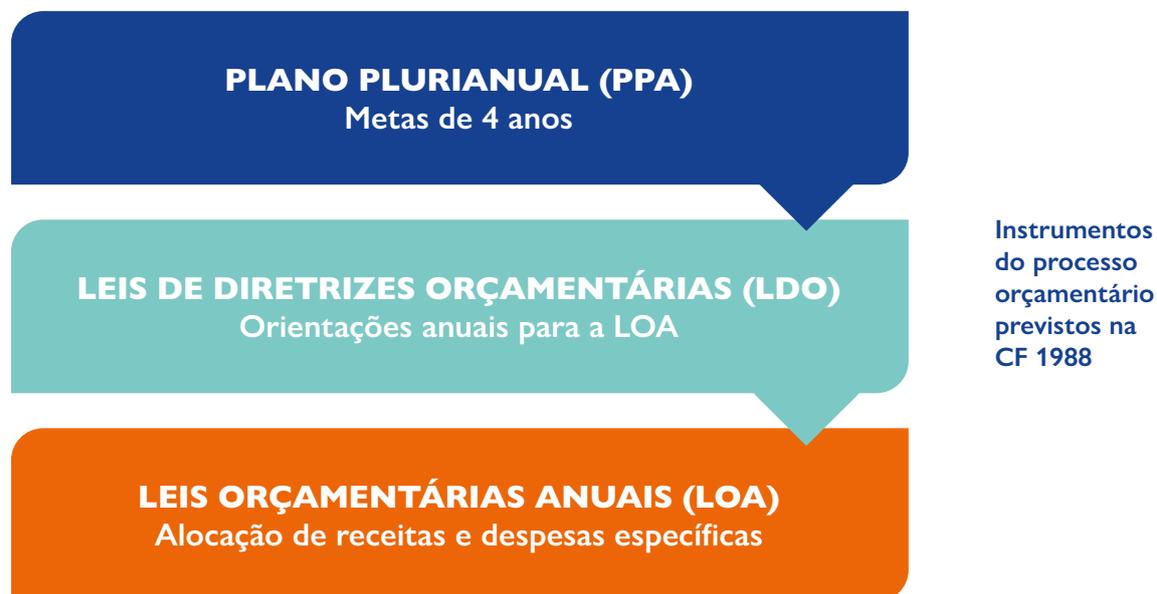
O processo orçamentário no Brasil é normatizado, em primeiro plano, pela Constituição Federal de 1988, no capítulo dos planos e orçamentos. Isso implica que *há regras gerais que condicionam da mesma forma o funcionamento orçamentário das três esferas*. Além da Constituição de 1988, os municípios devem seguir as regras previstas em outras normas, como a Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, conhecida como a Lei dos Orçamentos, e a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal, assim como portarias e anexos associados ou decorrentes dessas leis. Para a compreensão detalhada do orçamento público de cada município, é importante analisar a Lei Orgânica Municipal,¹ no que diz respeito ao capítulo referente aos planos e orçamentos.

Há regras do processo orçamentário que são comuns às três esferas e outras que são específicas para os municípios. Tratemos primeiro das regras comuns.

Para compreender o processo orçamentário, é importante entender o conjunto de três peças legais: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

¹ A LOM costuma estar disponível no portal de transparência do município, no espaço de busca legislativa, ou ainda no Portal da Câmara de Vereadores.

FIGURA 1 – A tríade orçamentária: PPA, LDO e LOA



Fonte: Elaboração de Ursula Peres

Elaboradas pelo Poder Executivo e aprovadas pelo Legislativo, essas peças servem à organização do planejamento e orçamento, de forma relacionada, para um período de quatro anos.

Para que serve a tríade orçamentária? A Constituição de 1988 representou, para a questão orçamentária, uma reforma das regras anteriormente previstas, reestabelecendo princípios de universalidade, unidade, anualidade e publicidade e induzindo a retomada do planejamento orçamentário como regra para os três níveis de governo. A proposta de obrigatoriedade de todas as esferas elaborarem um PPA a cada mandato do Poder Executivo visa fortalecer a estruturação de prioridades de investimentos públicos de médio prazo, a serem realizados por meio dos orçamentos anuais.

Atenção, gestor: para ser discutido e aprovado na Câmara Legislativa, um projeto, uma nova atividade ou uma programação com foco no acolhimento de migrantes precisa constar das peças orçamentárias.



2.1. PLANO PLURIANUAL (PPA)

Como o próprio nome diz, o PPA é um plano elaborado por cada governo a cada mandato. No caso dos municípios, o responsável pela coordenação do PPA é a prefeita ou o prefeito, durante o primeiro ano de gestão. Esse plano deve ser apresentado à Câmara de Vereadores até agosto ou setembro² desse mesmo ano, para discussão pública de suas metas e recursos, e a previsão de aprovação legislativa é dezembro do primeiro ano de cada gestão.

O objetivo do PPA é ser um norte para o governo, capaz de esclarecer a gestores locais, à burocracia e à sociedade as metas da administração pública para os quatro anos subsequentes à sua aprovação. O PPA, portanto, descreve a programação de investimentos e custeio decorrente dos programas nas áreas de atuação do município. Essa programação deve ser apresentada a todos para que seja debatida e votada até dezembro do primeiro ano do mandato do chefe do Poder Executivo, para ter vigência nos três últimos anos de gestão e no primeiro ano do chefe do Executivo eleito para o mandato subsequente.

Por exemplo, se um governo municipal tem como prioridade, na área de educação, incluir crianças de 0 a 3 anos provenientes de famílias de baixa renda em creches, isso constará como um programa do PPA.

Da mesma forma, *se for priorizada a construção de centros de apoio a migrantes ou, ainda, o desenvolvimento de uma política específica para migração no município, isso deverá constar no PPA* – em geral, em um componente chamado Anexo Programático, Anexo de Prioridades ou outros nomes similares.

² Os prazos de apresentação das propostas de PPA podem ser diferentes nos municípios e estados brasileiros. Eles devem seguir o estipulado em cada LOM ou na Constituição Estadual, de forma coerente com as regras temporais da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

FIGURA 2 – Exemplo de ação programática na área de migração que apareceria no Anexo Programático do PPA



Fonte: Elaboração de Ursula Peres

Anexo *programático* é o principal espaço de incidência para a construção de ações continuadas no campo de direitos humanos, garantia de direitos e apoio à migração. No anexo, estão apresentadas as metas e prioridades, relacionadas a indicadores de controle de sua evolução, com previsão de recursos para o período do plano e indicação dos responsáveis pela execução de cada programa e/ou ação.

Para que os gestores municipais consigam fazer as previsões programáticas no PPA, é fundamental trabalhar dois componentes: *diagnóstico situacional*; e *cenário econômico*. O diagnóstico situacional é um levantamento de informações sobre as diversas áreas de atuação do município (educação, saúde, trabalho, transportes, limpeza urbana, entre outras), para que seja possível identificar situações-problema, esclarecendo a demanda por serviços e bens e falhas na oferta pela prefeitura, por exemplo. Esse levantamento, como você verá na seção 3 desta cartilha, auxilia a definir ações necessárias e alocar os recursos públicos de forma adequada.

O cenário econômico é outro componente importante do PPA. Neste anexo, a gestão municipal apresenta suas previsões de receitas dos quatro anos seguintes, justificando essa previsão e apresentando quanto recurso terá para investir.

Importa dizer que, apesar de termos evoluído bastante nos últimos anos com essa estrutura do PPA, não há um modelo único para sua apresentação.

Atenção, gestor: o primeiro passo para garantir a priorização do atendimento de migrantes é ter uma programação inserida no PPA do município.

2.2. LEIS DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS (LDO)

A Lei de Diretrizes Orçamentárias foi inicialmente prevista na Constituição de 1988 para servir de elo integrador entre o planejamento de médio prazo (PPA) e os orçamentos anuais (LOA). A proposta constitucional dispõe que a LDO compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A intenção ao incluir a lei na Constituição era de que a LDO se constituísse como uma legislação que, ao esclarecer grandes aspectos das receitas (tributos) e despesas (funcionalismo), trouxesse a prioridade programática para cada ano fiscal, relacionando-se sempre com as previsões quadrienais do PPA.

Com o tempo, novas atribuições foram incorporadas à LDO, em especial a partir do regramento da Lei Complementar nº 101, de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).³ Essa lei previu dois novos anexos para a LDO: um de riscos fiscais e outro de metas fiscais. O anexo de riscos fiscais dá clareza a possíveis problemas ou ameaças que venham a fragilizar as contas públicas, como dívidas em disputa potencial e outras ações.

O anexo de metas fiscais traz parâmetros das receitas e despesas do município para que se acompanhe o equilíbrio, déficit ou superávit fiscal e seu impacto num eventual endividamento local. Ao apresentar esse quadro de metas, a gestão municipal se compromete com elas. Para isso, pode inclusive cortar sua programação, conforme previsto no artigo 9º da LRF. Essa questão é relevante para todos que se preocupam com a programação de investimentos, em especial aquela voltada à inclusão social, que, se não for priorizada na LDO, poderá sofrer cortes durante a execução do orçamento anual.

Exemplo de Anexo de Metas Fiscais:

³ A LRF é uma consolidação de critérios de responsabilidade fiscal para todas as esferas brasileiras, especialmente voltada para o controle das despesas de pessoal e endividamento. Ela modificou regras orçamentárias e estabeleceu novos anexos para a LDO e orçamentos para controle de receitas, despesas e equilíbrio fiscal.

FIGURA 3 – Exemplo de Anexo de Metas Fiscais



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUIXABEIRA
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS
ANEXO DE METAS FISCAIS
METAS FISCAIS ATUAIS COMPARADAS COM AS FIXADAS NOS TRÊS EXERCÍCIOS ANTERIORES
2020

AMF - Demonstrativo III (LRF, art. 4º, § 2º, inciso II) R\$ MIL

ESPECIFICAÇÃO	VALORES A PREÇOS CORRENTES											
	2017	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	2022	%	
Receita Total	21.445	27.741	22,696%	32.438	14,478%	37.740	14,050%	38.622	2,285%	39.974	3,382%	
Receitas Primárias (I)	21.177	27.535	23,090%	31.770	13,330%	37.053	14,259%	37.920	2,286%	39.247	3,382%	
Despesas Total	22.644	28.118	19,466%	32.438	13,318%	37.740	14,050%	38.623	2,286%	39.975	3,382%	
Despesas Primárias (II)	22.411	27.878	19,611%	32.253	13,563%	37.490	13,971%	38.368	2,287%	39.711	3,382%	
Resultado Primário (III) = (I - II)	(1.234)	(343)	-259,411%	(483)	28,918%	(437)	-10,459%	(448)	2,315%	(463)	3,382%	
Resultado Nominal		(39.172)	100,000%	1.137	3544,941%	(243)	568,059%	104	332,835%	166	37,030%	
Dívida Pública Consolidada	44.601	5.184	-760,278%	5.197	0,244%	4.963	-4,708%	5.075	2,204%	5.253	3,382%	
Dívida Consolidada Líquida	42.908	3.736	-1048,582%	4.873	23,335%	4.630	-5,247%	4.734	2,204%	4.900	3,382%	

ESPECIFICAÇÃO	VALORES A PREÇOS CONSTANTE											
	2017	2018	%	2019	%	2020	%	2021	%	2022	%	
Receita Total	19.333	25.754	24,929%	31.235	17,55%	36.319	13,997%	37.226	2,439%	38.529	3,382%	
Receitas Primárias (I)	19.092	25.562	25,312%	30.592	16,44%	35.658	14,208%	36.550	2,439%	37.829	3,382%	
Despesas Total	20.414	26.097	21,774%	31.235	16,45%	36.319	13,998%	37.227	2,439%	38.530	3,382%	
Despesas Primárias (II)	20.204	25.874	21,915%	31.057	16,69%	36.079	13,919%	36.981	2,439%	38.275	3,382%	
Resultado Primário (I - II)	(1.112)	(312)	-256,029%	(465)	32,82%	(421)	-10,493%	(431)	2,439%	(446)	3,382%	
Resultado Nominal		(35.215)	100,000%	868	4159,15%	117	-641,256%	111	-5,161%	160	30,314%	
Dívida Pública Consolidada	40.209	4.812	-735,627%	4.647	-3,55%	4.773	2,629%	4.892	2,439%	5.063	3,382%	
Dívida Consolidada Líquida	38.682	3.467	-1015,670%	4.335	20,01%	4.452	2,629%	4.563	2,439%	4.723	3,382%	

Fonte: Anexo II Receita - Resumo Geral, Anexo II Natureza da Despesa - Consolidação, Anexo XIV Balanço Patrimonial, dos exercícios 2017 e 2018, LOA 2019 e PIB

Fonte: Lei de Diretrizes Orçamentárias, referente ao ano de 2020, do Município de Quixabeira

Em relação aos critérios para controle de despesas para garantia de cumprimento das metas fiscais, muitas prefeituras especificam na LDO as despesas que poderão ser cortadas e aquelas que serão priorizadas em caso de queda na arrecadação. Por exemplo, é possível estabelecer a regra, como o exemplo fictício, a seguir, que prioriza as despesas com acolhimento a migrantes:

Cap. 3 – Da limitação de Empenhos:

Art. 10. Caso se verifique risco ao cumprimento das metas fiscais estabelecidas nesta lei, as dotações de despesas de investimentos e novos programas serão limitadas com as seguintes exceções:

- i) Despesas relativas ao cumprimento dos gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino;
- ii) Despesas relativas ao Sistema Único de Saúde;
- [...]
- iv) Despesas relativas à programação de acolhimento aos migrantes.



Em outro exemplo, da LDO da Prefeitura de Salvador para 2021 (Lei Estadual nº 9.535, de 24 de agosto de 2020), temos outro tipo de regra para limitação de empenho no caso de frustração de arrecadação, seguindo o determinado na LRF: cabe à prefeita ou prefeito, durante a execução orçamentária, definir critérios para ajuste de despesas que serão limitadas. Nesse caso, *para garantir as ações para migrantes, é fundamental acompanhar a execução* e saber o que será priorizado e o que será cortado.

Da Limitação de Empenhos

Art. 48. Caso o cumprimento das metas fiscais venha a ser comprometido por uma insuficiente realização da receita, os Poderes promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, limitação das dotações orçamentárias e da movimentação financeira, nos termos do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

§ 1º Na hipótese da ocorrência do disposto no caput deste artigo, o Poder Executivo comunicará ao Poder Legislativo montante que caberá indisponível para empenho e movimentação financeira, calculado de forma proporcional à respectiva participação no conjunto das dotações financiadas com recursos ordinários do Tesouro Municipal, fixado na Lei Orçamentária de 2021.

§ 2º O Chefe de cada Poder, com base na comunicação de que trata o parágrafo anterior, estabelecerá os montantes que cada órgão do respectivo Poder terá como limite de movimentação e empenho.

O prazo de elaboração da LDO é, em geral, 15 de abril de cada ano, quando a proposta é entregue ao Poder Legislativo. Este deve analisá-la e aprová-la até 30 de junho do mesmo ano, após a realização de audiências públicas, que devem ser divulgadas e abertas a toda a população do município.

FIGURA 4 – Exemplo de Anexo de Prioridades Programáticas, da LDO

LDO – Anexo de Prioridades para 2022	
Prioridades Programáticas	Construção e Implementação de Centros de Apoio à Migração (entrega de 1 centro até novembro de 2022)
Eixo 1 (Inclusão Social)	Atualização do Cadastro Único de Famílias (100 famílias com cadastro atualizado por mês)
	Implementação de Centros de Atendimento à População em Situação de Risco (adequação e reforma de 1 centro de atendimento até setembro de 2022)

O Anexo de Prioridades Programáticas da LDO pode destacar as ações de direitos humanos

Fonte: Elaboração de Ursula Peres

2.3. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL (LOA)

A lei orçamentária anual é o que comumente se chama de orçamento público no Brasil. Apesar de o processo orçamentário envolver as três peças, como apresentado, o foco é na lei e na execução orçamentária anual. A LOA, por excelência, é o espaço alocativo das políticas públicas. É nessa lei que se detalha todo tipo de arrecadação de receitas e as despesas de cada órgão, programa, ação e tipo de gasto.

São componentes da LOA:

- *Lei Orçamentária*: diz respeito ao texto legal propriamente dito, que prevê as receitas e fixa despesas para o ano subsequente.
- *Anexos das Receitas*: são os quadros que detalham as receitas previstas da administração direta e indireta, apresentando os impostos, taxas e contribuições que a prefeitura arrecada, bem como receitas de convênios com outras esferas, como a União e o estado, e com órgãos de fomento nacionais e internacionais. Qualquer receita que o município tenha intenção de receber precisa estar prevista na LOA. Portanto, se há previsão ou possibilidade de um convênio na área de direitos humanos ou apoio à migração, é necessário discriminar no quadro de receitas.

A classificação das receitas segue a determinação da Portaria nº 163, de 4 de maio de 2001, da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), que classifica as receitas conforme sua natureza econômica: correntes (impostos, taxas e transferências da União, por

exemplo) e capital (empréstimos a bancos e instituições de fomento, ou venda de bens).

As receitas públicas são bastante dependentes da arrecadação de impostos, como aqueles sobre consumo, serviços e propriedade. No entanto, no nosso País, que é uma federação, há receitas que são transferidas de um ente para outro - por exemplo, do governo federal para os governos municipais. Dentre as transferências é possível receber recursos para apoio às ações relacionadas a direitos humanos e migração. Um exemplo desse recurso seria uma receita de conveniamento da Secretaria Municipal de Direitos Humanos com a União. Neste caso, para receber os recursos é preciso prever no orçamento um código dessa receita (rubrica), como apresentado a seguir:

**Exemplo de uma rubrica de receita de conveniamento: 1.7.1.8.10.9.1.1
Convênio da Sec. Municipal de Dir. Humanos com a União.⁴**

Anexos das Despesas: as despesas públicas no modelo orçamentário brasileiro são assim classificadas:

- *Institucional*, isto é, a organização da despesa pela responsabilidade do gasto, apresentando os órgãos e as unidades orçamentárias;
- *Funcional*, que tem como intuito apresentar a finalidade do gasto em termos de objetivos públicos. Essa classificação permite a contabilidade das despesas em nível nacional e comparação internacional. Em qualquer município, os gastos com direitos da cidadania devem ser classificados na função 14, função utilizada para contabilização das despesas com direitos de cidadania.
- *Natureza econômica*, que divide as despesas entre correntes e de capital. As correntes são aquelas direcionadas ao pagamento de salários do funcionalismo, contratação de serviços e manutenção da máquina administrativa. As de capital são as direcionadas aos investimentos, como obras e compra de equipamentos, e aquelas utilizadas para amortização de dívidas.
- *Programática*: é o elo da LOA com o planejamento, isto é, o PPA. Isto porque os programas previstos no orçamento são aqueles organizados e planejados no PPA, que é apresentado no primeiro ano de gestão. Na LOA, esses programas são associados às funções de governo e discriminados em ações, projetos e atividades e detalhados por natureza econômica.

4 Para o detalhamento do Código de receitas, ver a Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001

O exemplo a seguir mostra, em uma dotação orçamentária, a composição de todas as classificações aqui apresentadas para um programa associado à função 14 – Direitos da Cidadania. É importante notar que alguns códigos são definidos pela prefeitura, que decide, por exemplo, quantos e quais órgãos (secretarias) terá e quantos programas vai planejar e implementar. Outros códigos são da contabilidade nacional, definidos pelo governo federal.

Para consultar a classificação da receita ou da despesa, sugere-se consulta ao Manual Técnico do Orçamento (MTO), elaborado anualmente pela Secretaria de Orçamento Federal (SOF)

FIGURA 5 – Código de Classificação da Despesa

CLASSIFICAÇÃO DA DESPESA



Fonte: Elaboração de Ursula Peres

2.4. ETAPAS DO PROCESSO ORÇAMENTÁRIO ANUAL: COMO ACOMPANHAR E INCIDIR NO CICLO ORÇAMENTÁRIO ANUAL

A figura a seguir exemplifica o ciclo ideal do processo de planejamento e orçamento, que busca ser integrado, harmonioso e retroalimentado. A proposta desse ciclo é que a pauta orçamentária seja iniciada pelo processo de planejamento e priorização e, em seguida, pela definição das diretrizes anuais que organizam tanto a lei orçamentária quanto sua execução. Então, o acompanhamento é feito tanto pelos controles interno e externo (tribunais de contas) quanto pela sociedade civil, seja diretamente ou através de conselhos de políticas públicas. A avaliação periódica permite ajustar o plano e orçamento para garantir o cumprimento de metas e prioridades.

FIGURA 6 – Etapas e funções das peças orçamentárias



Fonte: Mendes (2005)

O processo orçamentário anual é composto por quatro etapas: i) elaboração orçamentária; ii)

tramitação legislativa e aprovação da LOA; iii) execução orçamentária; e iv) avaliação e controle.

FIGURA 7 – Etapas do processo orçamentário anual

Elaboração Orçamentária	Tramitação Legislativa e Aprovação da LOA	Execução Orçamentária	Prestação de Contas	Avaliação e Controle
<p>Responsável: Poder Executivo (pode ser um processo participativo ou virtual ou ambos).</p> <p>Prazo: de janeiro a agosto (ou setembro) de cada ano.</p>	<p>Responsável: Poder Legislativo - Comissão de Finanças e Orçamento</p> <p>Prazo: entre agosto e dezembro - avalia, faz audiências públicas, apresenta relatório e vota.</p> <p><i>A aprovação final depende de sanção do prefeito.</i></p>	<p>Responsável: Poder Executivo</p> <p>Prazo: de 31 de janeiro a 31 de dezembro de cada ano.</p>	<p>Responsável: Poder Executivo (elabora o balanço anual e demais demonstrativos), Tribunal de Contas (avalia e faz pareceres) e Poder Legislativo - Câmara de Vereadores (acompanha e vota).</p> <p>Prazo: 30 de abril, publicação do balanço anual</p>	<p>Responsável: Poder Executivo (controle interno), Poder Legislativo (controle externo), sociedade civil (conselhos e órgãos não-governamentais de controle) e Ministério Público.</p> <p>Prazo: concomitante com todo o processo orçamentário.</p>

Fonte: Elaboração de Ursula Peres

2.4.1. ELABORAÇÃO ORÇAMENTÁRIA

Como visto, as etapas de elaboração e tramitação legislativas compreendem as ações de preparação do PPA, da LDO e da LOA pelo Poder Executivo (prefeituras). A elaboração implica realizar a previsão de receitas e a fixação de despesas, seguindo o critério de classificação já apresentado. Dessa maneira, na Lei Orçamentária, para os envolvidos nas ações para migrantes será possível checar, nos anexos de receitas, se há recursos diretamente associados à migração (como os convênios apresentados no exemplo anterior) e, nos anexos de despesas, quais são os programas ou as ações específicas para essa área. Nessa fase, a incidência do gestor será mais fácil caso o município tenha processo participativo para a elaboração do orçamento. É importante verificar as audiências públicas do Executivo para participar e votar, ou ainda, se houver participação digital, identificar as plataformas do Orçamento Participativo Digital para incidir nessa elaboração.

2.4.2. TRAMITAÇÃO LEGISLATIVA

A tramitação legislativa é a fase do processo orçamentário na qual o Poder Legislativo (Câmara de Vereadores) aprecia as peças legais enviadas pelo prefeito ou prefeita; se necessário, modifica-as por meio de emendas; e, posteriormente, submete essas peças a votações. Os prazos de votação são, em geral, 30 de junho para a votação da LDO e 31 de dezembro para o PPA e a LOA.

Durante a tramitação legislativa, *é importante que os envolvidos com a questão das pessoas migrantes estejam atentos às audiências públicas legislativas* para acompanhar se as prioridades apresentadas pelo Executivo estão sendo respeitadas na Câmara. Se não houve priorização dessa questão pelo Executivo, *é possível apresentar uma demanda aos vereadores para que criem emendas orçamentárias* garantindo dotações para a questão dos migrantes.

2.4.3. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA⁵

A execução orçamentária tem início, no Brasil, no dia 1º de janeiro de cada exercício fiscal e termina em 31 de dezembro – é o chamado ano orçamentário, que coincide com o calendário comum. É durante a execução orçamentária que as prioridades estabelecidas no PPA e organizadas pela LDO e LOA são concretizadas. A receita entra no caixa da prefeitura durante o ano, podendo superar a previsão ou frustrá-la, e a depender disso a execução das despesas também pode ser distinta.

É fundamental acompanhar a execução orçamentária para saber se as ações estão de fato saindo da “letra legal” e transformando-se em entregas para a sociedade. Os números das receitas e despesas podem ser conferidos nos portais de transparência das prefeituras.

2.4.4. PRESTAÇÃO DE CONTAS

No Brasil, a prestação de contas dos orçamentos é realizada pelo Poder Executivo – prefeituras, neste caso – e acompanhada pelo Poder Legislativo – Câmara de Vereadores e Tribunais de Contas (TC), que são órgãos de assessoramento do Poder Legislativo. A análise dos demonstrativos da execução orçamentária e dos balanços anuais cabe aos TCs, que são, em geral, estaduais, à exceção de São Paulo e Rio de Janeiro, que têm tribunais específicos dos municípios, e alguns estados, como Bahia, Ceará, Goiás e Pará, que têm um Tribunal Estadual e outro para cuidar das contas municipais.

⁵ Para detalhes de como funciona a execução da receita e despesa nos orçamentos brasileiros, consulte Manual Técnico de Orçamento – MTO, disponível no site do Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento – SIOP.

Os tribunais avaliam as contas em relação ao cumprimento tanto das regras constitucionais e legais brasileiras quanto das prioridades do PPA. Essa avaliação é depois votada pelos vereadores nas Câmaras Municipais.

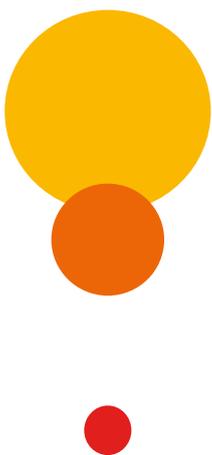
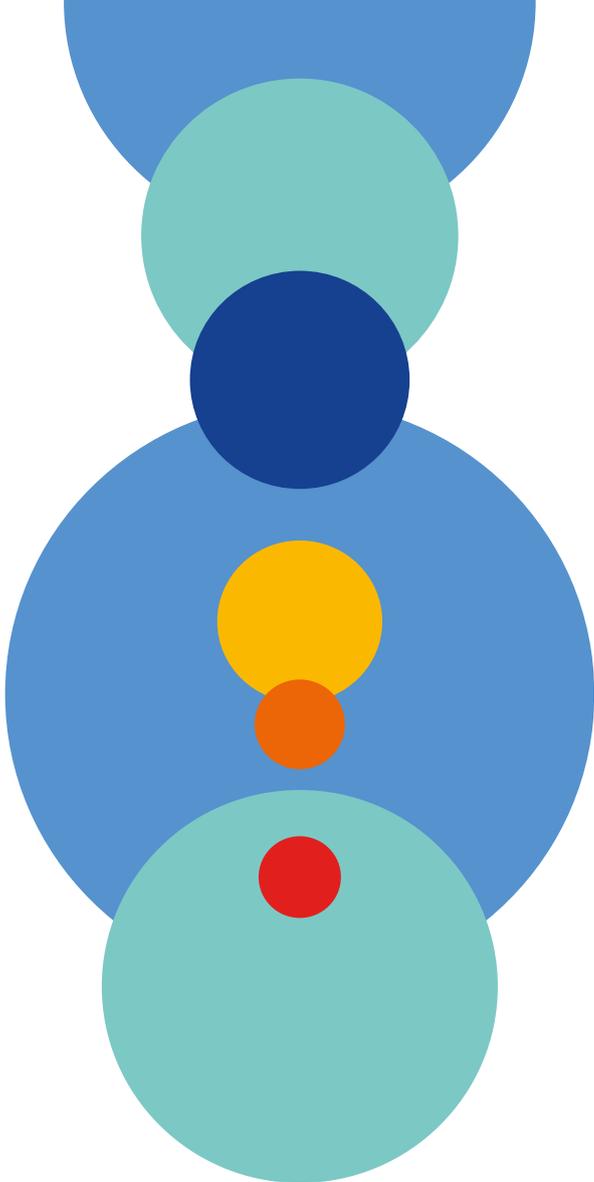
SAIBA MAIS: No portal do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro (SICONFI), da STN, é possível consultar os balanços de todos os municípios do País nos últimos anos.

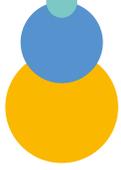
2.4.5. AVALIAÇÃO E CONTROLE

A avaliação e o controle do processo orçamentário devem ser realizados pelo Poder Executivo, pelo Poder Legislativo e pela sociedade civil, do início ao fim da execução orçamentária, buscando garantir os princípios da publicidade e transparência e o devido uso dos recursos públicos. Quanto ao papel do Legislativo, já falamos brevemente em outros tópicos (ver subseção 1.4.2). Em relação ao Executivo, nos municípios, na última década, foram criadas Controladorias-Gerais para cuidar do controle interno e trabalhar a avaliação dos orçamentos. O papel da Controladoria-Geral Municipal (CGM) é importante para garantir a legalidade dos orçamentos, mas também para avaliar sua efetividade na garantia de atendimento à população. Nesse sentido, para que haja foco na efetividade, é fundamental o papel ativo dos conselhos de políticas públicas e das organizações de controle social.

Diferentes municípios brasileiros têm hoje conselhos de direitos humanos e assistência social, que acompanham, entre outras ações, aquelas de apoio a migrantes. Esses conselhos têm função de avaliar planos e orçamentos e acompanhar a execução dos recursos, podendo questionar o uso destes e pedir explicações ao Poder Executivo.

Acompanhar, participar, elaborar, dialogar e cobrar são verbos fundamentais no processo orçamentário para qualquer gestor ou cidadão envolvido na questão de acolhimento às pessoas migrantes. Apresentadas as fases desse processo, podemos agora compreender como incidir e atuar para garantir prioridades.





como alocar



recursos



nas ações



necessárias





3. COMO ALOCAR RECURSOS NAS AÇÕES NECESSÁRIAS

Agora que entendemos um pouco sobre as leis orçamentárias e o processo de alocação de recursos, precisamos aplicar esses conceitos nas políticas voltadas a migrantes.

O primeiro passo é realizar um diagnóstico da situação. A partir disso, será possível identificar o ponto de partida e onde se quer chegar ao final do processo. Segundo Carlos Matus (1991), é necessário não apenas identificar o problema, mas também quem estará envolvido na ação. No caso das políticas migratórias, devemos considerar as demandas dos próprios migrantes, a estrutura existente na administração e outras iniciativas da sociedade civil que tratam do tema: “identificar corretamente os problemas e explicá-los, situacionalmente; quer dizer, diferenciar as explicações, para saber não apenas onde atuar para enfrentá-los, como também perante quem devemos fazê-lo” (MATUS, 1991, p. 33).

Outro ponto trazido por Matus (1991) é que determinada realidade pode ser explicada a partir de diversas perspectivas, que variam de acordo com quem está analisando a situação. Ou seja, para que um diagnóstico retrate bem o problema a ser enfrentado, ele deve considerar diferentes pontos de vista. Considerando esses aspectos, precisamos fazer algumas perguntas para realizar um diagnóstico sobre as políticas de migração, como, por exemplo:

- Quais são as demandas das pessoas migrantes?
- Quais serviços e equipamentos públicos já existem no município?
- Quais ações precisam ser realizadas?

3.1. QUAIS SÃO AS DEMANDAS DAS PESSOAS MIGRANTES?

Para identificar as demandas das pessoas migrantes no município, podemos pensar nas seguintes questões:

- *O movimento migratório é perene, sazonal ou emergencial? A migração ocorre de maneira contínua e constante, por exemplo, através de redes sociais já estabelecidas ou em contextos de fronteira (terrestre, aérea ou fluvial)? Há alguma sazonalidade que pode ser identificada, por exemplo, vinculada à demanda por trabalho de setores econômicos,*

que aumenta em alguns períodos do ano? Ou, ainda, houve alguma situação emergencial específica que provocou a migração (conflitos, desastres naturais, crises políticas e socioeconômicas etc.)? Aqui se pode estabelecer se o município precisa pensar em algum plano emergencial ou se há a necessidade de estruturar algo de longo prazo.

- *Os migrantes que estão no município buscam permanecer ou se estabelecer localmente ou estão de passagem para outro lugar?* Esta resposta é bastante importante para a orientação da política pública, embora ela não seja de fácil identificação. Se for um movimento de transição/passagem, precisaremos pensar em abrigos temporários, ações de acolhida e redirecionamento, auxílio com documentação, serviços rápidos de saúde etc. Agora, se for o caso de buscarem se estabelecer no município, precisaremos pensar também na inclusão das crianças nas escolas, nas políticas de emprego e renda etc. O fato é que, muitas vezes, o processo é dinâmico e não homogêneo, o que acaba demandando políticas híbridas.
- *Os migrantes pertencem a um país/região determinado, ou há várias comunidades diferentes?* É importante verificar se há demandas e características específicas da comunidade, inclusive em relação à comunicação (diferentes línguas etc.). Essas respostas também ajudarão o município a refinar o desenho da política pública, podendo direcionar algumas ações a determinadas comunidades.
- *Qual é o volume de migrantes que chegam ao município?* É possível quantificar esse volume por mês e ano no município? É possível identificar a quantidade de homens, mulheres, crianças e idosos? Além de permitir um melhor dimensionamento dos recursos necessários, essa contagem contribui para a identificação de demandas específicas de cada grupo (idosos, crianças etc.).
- *As pessoas migrantes ingressam no município por uma única via?* A identificação da porta de entrada também auxilia o município a pensar sobre os locais de atuação e implantação das políticas. Se a maioria chega via ônibus, é possível focalizar as ações de acolhimento e orientação no terminal rodoviário, por exemplo.

3.2. QUAIS SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS PÚBLICOS JÁ EXISTEM NO MUNICÍPIO?

- Em uma segunda etapa, é importante identificar os serviços e equipamentos voltados a migrantes e/ou que os atendem e que já existem no município. Com essa informação, será possível pensar quais novas ações precisam ser colocadas em prática ou quais adequações precisam ser realizadas nas políticas já existentes.



- *Há alguma secretaria, órgão ou programa específico para a questão da migração?* Se houver alguma estrutura formal que tenha como competência a pauta migratória, será necessário conectar a oferta de serviços com a demanda. Também se pode verificar se as políticas existentes são adequadas ou se será preciso fazer alguma alteração. Caso não haja órgão nem programa específico, será preciso desenhar uma política pública (emergencial ou de longo prazo) com base nas demandas levantadas na etapa anterior.
- *Os serviços de saúde, educação, transporte e emprego estão preparados para atender os migrantes?* As políticas públicas universais do município estão preparadas para receber os migrantes? É necessário pensar em profissionais que falem outros idiomas? As estruturas dão conta de atender mais pessoas? É necessário pensar na ampliação de algum tipo de atendimento?
- *Existem organizações da sociedade civil que desenvolvem projetos e ações voltadas aos migrantes?* Há organizações da sociedade civil (OSC) que já atuam nessa área no município? Se for a escolha do município, algumas delas poderiam ser parceiras para ofertar algum tipo de serviço? Há alguma legislação ou regramento que trate a questão de parcerias dessas organizações no município? Outra possibilidade é articular uma rede de atenção para incluir todos esses atores que já atuam no tema, organizando essa oferta.
- *Há equipamentos públicos que poderiam ser utilizados para as políticas públicas de migração?* Existem, no município, equipamentos que estejam em desuso ou comportem uma ampliação da oferta de serviços, e que poderiam ser utilizados como infraestrutura das políticas de migração? Há a necessidade de construir novos espaços e equipamentos?
- *Há a necessidade de contratar novos servidores?* As novas ou atuais políticas públicas de migração demandam a contratação de novos servidores? Essa demanda é temporária ou de longo prazo? É possível fazer um contrato de emergência ou é necessário realizar um concurso público? Esses profissionais podem ser contratados por organizações parceiras?

3.3. O QUE É PRECISO PARA VIABILIZAR AS AÇÕES PROPOSTAS?

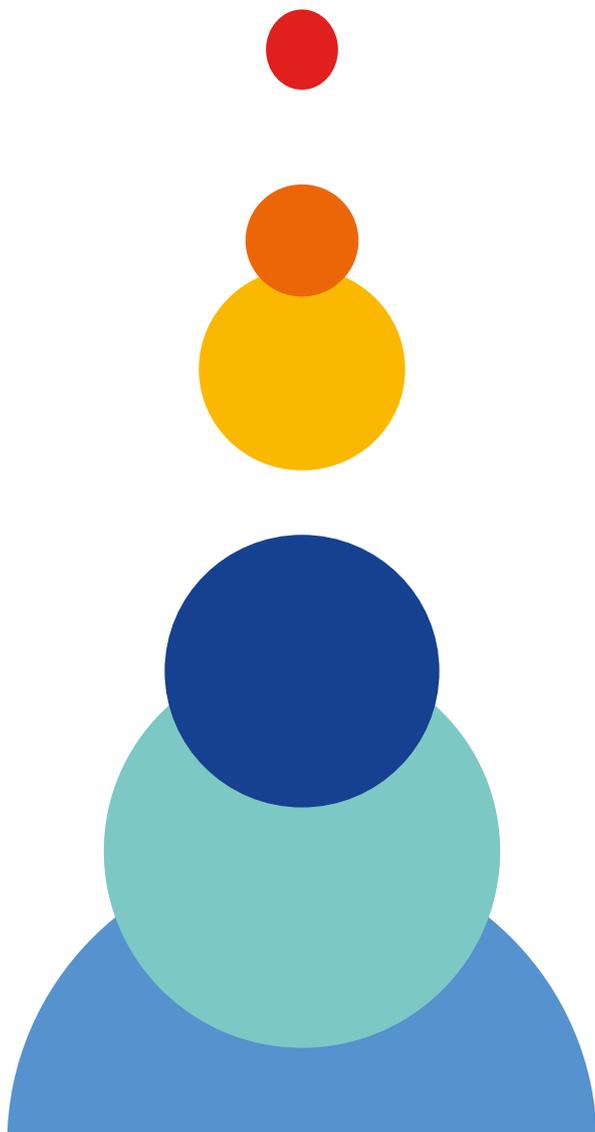
Após identificar as demandas das pessoas migrantes e o que o município possui em termos de serviços e equipamentos, é possível desenhar a política pública que será ofertada a migrantes. Entretanto, para que uma política pública seja implementada, algumas ações precisam ser realizadas:

- *Definição do órgão responsável pela política pública.* É preciso definir quem será o responsável pela implementação, gestão e monitoramento da política. Esta pasta deve

alocar os recursos orçamentários, humanos e de infraestrutura. Além disso, é importante criar uma equipe que ficará responsável pela gestão do programa.

- *Instituição da política.* Uma iniciativa que confere maior continuidade a determinada ação do Estado é sua definição em formato de projeto ou programa e a sua formalização, preferencialmente via lei específica, muito embora várias políticas sejam inicialmente estruturadas por ato infralegal, como decreto ou portaria. Nesse regramento, deve constar o objetivo da política, seu público-alvo, as ações que serão realizadas, sua estrutura de governança etc.
- *Alocação de recursos orçamentários.* É necessário que os recursos estejam previstos no orçamento do órgão no qual a política foi alocada. Se a política tiver sido formulada antes da elaboração do PPA, deverá estar prevista nesse instrumento, nas LDOs e nas LOAs. Se a formulação tiver ocorrido após a aprovação do PPA, será necessário encontrar uma dotação orçamentária compatível com a política. Uma alternativa é alocar a ação em uma política transversal já existente, como saúde e educação, por exemplo. Além disso, deve-se fazer o cálculo do quanto a política custará (custos iniciais e de manutenção) para que o recurso seja previsto em orçamentos atuais e futuros.
- *Alocação de recursos humanos.* Independentemente do modelo de política a ser adotado – se oferta direta pelo município ou parceria com OSCs (execução indireta), por exemplo –, é necessário alocar pessoas para trabalharem na gestão e na execução do programa. Dependendo do modelo, serão necessárias mais ou menos pessoas, mas elas serão imprescindíveis para que a política seja implementada. Conforme falamos acima, precisaremos pensar se os contratos serão temporários ou de longo prazo (concurso público), o perfil necessário, a quantidade etc.

Esta seção teve o objetivo de levantar algumas questões cruciais para a formulação e a implementação de políticas públicas, principalmente as voltadas a migrantes. A ideia é que essa série de perguntas auxilie os gestores públicos a identificar as demandas dos seus municípios e ofertar serviços aderentes e de qualidade.





possibilidades
de
financiamento





4. POSSIBILIDADES DE FINANCIAMENTO

Como já foi observado nesta cartilha, o orçamento público representa os recursos que os governos arrecadam de diferentes fontes. Nesta seção, vamos entender quais são as principais fontes de recursos financeiros no nível interno e externo do município, bem como as possibilidades para alocar recursos destinados a atender pessoas migrantes.

Com a Constituição de 1988, os municípios tornaram-se entes federativos, isto é, adquiriram competências e responsabilidades essenciais na gestão municipal. A Constituição Federal compreende que quem mais entende sobre um problema local são os próprios gestores que ali trabalham, pois convivem diariamente com as demandas e necessidades da população. O mesmo ocorre com as políticas públicas voltadas a migrantes – o Brasil possui um enorme território com diferenças regionais e locais, então cabe às cidades formular e implementar políticas públicas que atendam às necessidades específicas de seus públicos.

Essa descentralização de poder ocorreu para que o governo estivesse próximo do cidadão e as diferenças regionais pudessem ser levadas em conta. A partir de 1988, os municípios passaram a receber transferências financeiras, como o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), e a cobrar impostos próprios, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) e o Imposto Sobre Serviços (ISS). A descentralização de atribuições e orçamentos representou um ganho para os cidadãos, pois geralmente as autoridades locais estão mais próximas da população do que as autoridades federais ou estaduais. Contudo, ao mesmo tempo, houve um aumento de demanda para as prefeituras, sendo comum que os municípios não possuam recursos suficientes para atender grande parte das demandas da população.

Ademais, o contexto financeiro atual exige atitudes “inovadoras” por parte dos gestores municipais: há alguns anos, no geral, observa-se que as prefeituras têm passado por diminuição de receitas e aumento de despesas, redução de repasses da União (FPM) e dos estados (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços – ICMS). A isso se somam situações de insatisfação popular com as instituições públicas, que são potencializadas pela escassez de recursos.

Segundo um estudo da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) publicado em 2012 com base em dados compilados até 2010, 94% dos mais de 5 mil municípios brasileiros têm nas transferências pelo menos 70% de suas receitas correntes, ou seja, as cidades são muito dependentes dos recursos de repasses da União e dos estados.

De acordo com o Índice Firjan de Gestão Fiscal (2019), dos 5.570 municípios do país, quase 2 mil

não são capazes de gerar localmente recursos suficientes para arcar com as despesas da estrutura administrativa, e 50% das prefeituras gastam mais da metade do orçamento com pessoal. Os municípios vivenciam uma crise fiscal estrutural, com baixa capacidade de gerar receitas e dificuldades para seguir o planejamento.

Para atuar nesse cenário complexo, é fundamental compreender as possibilidades orçamentárias. Além dos instrumentos PPA, LDO e LOA, o orçamento municipal é composto por recursos provenientes da arrecadação interna do município, como o já referido IPTU, bem como transferências governamentais, emendas parlamentares e até convênios com organismos internacionais. A seguir, confira as principais fontes de arrecadação municipal.

4.1. MECANISMOS ORDINÁRIOS

Por mecanismos ordinários, entendem-se receitas provenientes da arrecadação própria do município. A Constituição de 1988 não apenas incentivou a arrecadação própria municipal, mas também ampliou o sistema de transferências intergovernamentais através da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, mais conhecida como Estatuto da Cidade. A arrecadação tributária própria dos municípios compreende basicamente: IPTU, ISS, Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e taxas e contribuições econômicas e de melhoria.

Essas fontes compõem o orçamento de um município, que possui alta demanda para diferentes finalidades. Nem sempre é possível elaborar uma dotação orçamentária exclusiva (rubrica) para a pauta de migração; porém, esse recurso pode ser previsto por meio de políticas transversais, ou seja, da consideração de necessidades específicas das pessoas migrantes dentro das políticas existentes, como programas na pasta de saúde, educação ou assistência social.⁶

Dica: a criação de Conselhos que envolvem a participação social da população migrante pode ser um importante espaço social e político para que os agentes se mobilizem para transversalizar demandas da questão migratória para as dinâmicas locais.

Em Igarassu (PE), foi criado um grupo de trabalho permanente, intersecretarial, convocado pelo gabinete da prefeitura. O GT tem uma agenda de reuniões periódicas para garantir a articulação e consequente integração das ações.

A Prefeitura de Corumbá (MS), por meio de decreto, criou um Comitê Municipal de Atenção aos Imigrantes, Refugiados e Apátridas da localidade. O comitê é composto por secretarias

⁶ Trata-se de adaptar serviços já existentes para que respondam às necessidades específicas de migrantes (saúde, educação) e de implementar ações e programas específicos para esse público (cursos de português).

e organizações como Polícia Federal, Universidade Federal do Mato Grosso do Sul e Sociedade Árabe Brasileira de Corumbá.

4.2. MECANISMOS EXTRAORDINÁRIOS

Para além da arrecadação própria do município, grande parte dos municípios demanda *repasses federais e estaduais*. O primeiro ano do governo municipal é definitivo para a organização de uma boa equipe, que possibilite o pleito por recursos financeiros para além dos adquiridos através de arrecadação própria e por transferências obrigatórias.

Em um cenário de queda de repasses e arrecadação, a busca por formas alternativas de captação é um diferencial para as prefeituras. A elaboração de bons projetos e, até mesmo, o reaproveitamento de projetos de gestões anteriores são fundamentais para o incremento da receita do município e a consequente execução do plano de governo. São *repasses obrigatórios*: ICMS, Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e FPM.

Além dos repasses obrigatórios, existem as *transferências voluntárias*, sistema no qual a União repassa recursos às entidades governamentais (como estados e municípios) ou às organizações não governamentais para investimento em áreas de função social (obras de infraestrutura, saneamento básico, construção de moradias populares etc.). Essas áreas são financiadas pelos recursos do orçamento federal e não exigem contrapartida, ou seja, o dinheiro não precisa ser devolvido ao governo como em uma operação de crédito. Porém, nem todas as cidades fazem uso desses recursos, o que pode ser motivado, em especial, por duas situações: as prefeituras podem desconhecer a possibilidade dessas transferências, ou não possuem equipe preparada para elaborar e apresentar projetos elegíveis a essas ações. São *transferências voluntárias*: convênios, emendas parlamentares e termos de parceria.

Parcerias entre níveis de governo podem ampliar e fortalecer políticas e promover a implementação de ações. Podem, também, aumentar os recursos e a estrutura disponíveis para as ações locais. Nas parcerias com a União, há ainda a possibilidade de coordenar as ações no território nacional.

Anualmente, o Legislativo disponibiliza *verbas* (por meio de *emendas*) voltadas para diferentes áreas. Para acessá-las, é importante ter um relacionamento com os parlamentares da região e estar atento ao calendário de propostas e às formas de obtê-las. O calendário de emendas do Congresso Nacional pode ser uma fonte interessante de pesquisa.

Um exemplo de *termo de parceria* foi firmado no início de 2021, quando o governo federal destinou R\$ 5 milhões para atender migrantes em situação de vulnerabilidade. Os recursos, repassados via Ministério da Cidadania, destinaram-se a mais de duas mil pessoas em municípios do Acre, Amazonas, Bahia, Distrito Federal, Goiás, Pará, Rio de Janeiro e Roraima.

O governo federal estabeleceu, também, parcerias com entes locais para a criação de Centros de Referência e Atendimento ao Imigrante (CRAI), existentes hoje no município de São Paulo. Nesse caso, a parceria é realizada por convênio no nível municipal.

Caso se opte por buscar recursos para o financiamento do centro de atenção por meio de convênios, será preciso computar como um risco do projeto a ausência de governabilidade sobre o repasse, que muitas vezes pode atrasar ou ficar bloqueado por questões burocráticas ou contingenciamento de recursos. Será necessário também prever como se dará a continuidade do projeto ao final do convênio para o recebimento dos recursos federais.

4.3. MECANISMOS EXTERNOS

Parcerias com OSCs também podem ser firmadas, a exemplo de universidades, organismos internacionais, setor privado e fundos internacionais.

A Global Cities Fund for Inclusive Pandemic Response é um exemplo de iniciativa para atender às necessidades de municípios no apoio a migrantes, refugiados e pessoas deslocadas internamente durante a pandemia de Covid-19. A organização fornece suporte técnico e financeiro direto por um ano para que cidades de países de baixa e média renda possam implementar projetos relacionados a saúde pública, meios de subsistência e serviços sociais inclusivos.

Por fim, também são intituladas mecanismos externos as captações de recursos que não envolvem entes da federação, seja na melhoria da arrecadação local, seja na alocação por meio de políticas transversais (mecanismos ordinários), bem como contratos de repasse e transferências com órgãos do governo estadual, federal ou legislativo (mecanismos extraordinários). Para ilustrar, a Cáritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro (CARJ) é responsável, em *parceria* com a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), por disponibilizar um curso de português para refugiados com professores voluntários.

No âmbito internacional, órgãos como a OIM, Agência da ONU para as Migrações e outros atuantes nesse tema dispõem de amplo conhecimento e experiência que podem ser compartilhados com os entes locais.

Outro exemplo envolve Santa Catarina, no qual o governo buscou formas de ampliar a inserção das pessoas migrantes no mercado de trabalho. Uma saída foram *parcerias com empresas locais*. Por conta do conhecimento de idiomas estrangeiros, uma opção foi o emprego de migrantes no setor hoteleiro das cidades turísticas do estado.

A previsão, nos instrumentos de planejamento orçamentário, como o PPA e a LDO, de estratégias para o acolhimento de migrantes nos serviços públicos torna possível que a LOA reflita as neces-

sidades orçamentárias para a concretização dessas estratégias. Na busca por recursos, também há possibilidade de parcerias, convênios e mecanismos fundo a fundo.⁷ O planejamento da estratégia local para situações emergenciais garante que as respostas sejam estruturadas e dadas no menor prazo possível. É possível antecipar as medidas a serem tomadas, os atores que devem ser acionados e as formas de buscar recursos, entre outras previsões para minimizar entraves nas respostas.

[Elaborar infográfico com todos os tipos de captação/repasso de recursos sinalizando onde é possível incrementar por meio de políticas transversais x captar diretamente recursos]

⁷ A transferência fundo a fundo é um mecanismo de descentralização de recursos com leis específicas. Consiste no repasse direto de fundos federais para a esfera estadual, municipal e distrital. Ou seja, não requer instrumentos para viabilizar o recebimento, como convênios ou outros tipos de contrato. A Portaria nº 641, de 9 de julho de 2021, é um exemplo desse mecanismo.

estruturação de centros de atenção para migrantes





5. ESTRUTURAÇÃO DE CENTROS DE ATENÇÃO PARA MIGRANTES

As informações sobre as quais nos debruçamos até aqui nos mostraram de forma geral como lidar com o desafio do financiamento das ações na política local para migrantes no seu território. Vamos agora olhar especificamente para uma ação que costuma demandar mais recursos e *expertise* no seu desenho, os Centros de Atenção para Migrantes. Não há um modelo estabelecido na legislação ou em outras diretrizes a respeito do formato que eles podem ter. Cabe a cada ente local avaliar os serviços que irá oferecer e como irá fazê-lo, de acordo com a demanda e os recursos disponíveis.

5.1. ELABORAÇÃO DO PLANO DE TRABALHO

Antes de pensarmos na questão dos recursos, vamos definir o que é necessário para o bom funcionamento de um Centro de Atenção para Migrantes em um município. Certamente o projeto pode passar por ajustes após o primeiro esboço e quando for iniciada a avaliação de custos e as suas possibilidades de implementação.

Partindo da decisão de criar um Centro de Atenção para Migrantes, é necessário estabelecer os objetivos da atuação do centro. Nessa fase, é interessante consultar atores relevantes, sejam eles internos ao governo, sejam eles atores da sociedade civil, organismos internacionais ou, ainda, o próprio público-alvo, ou seja, as pessoas migrantes. Este é um momento de levantamento de possibilidades, parcerias e até mesmo resgate de eventuais debates que já tenham sido realizados entre os atores envolvidos nesse tema.

Com um diagnóstico da presença migrante em um território e das demandas desse público, pode-se passar à viabilização da proposta. É importante lembrar que a criação de um Centro de Atenção é uma política pública e, portanto, deve seguir os mesmos passos do ciclo de políticas públicas: planejamento, monitoramento e avaliação.

Para definir os serviços que serão ofertados, os gestores responsáveis poderão se basear tanto no diagnóstico e nas consultas realizadas com a população migrante e outras OSCs atuantes no tema como em pesquisas e relatórios sobre boas práticas no tema. Alguns serviços comumente ofertados nos Centros de Atenção para Migrantes são:

- Orientação para a obtenção de regularização migratória, CPF, Carteira de Trabalho

Digital, Carteira Nacional de Habilitação, abertura de conta bancária, dentre outros documentos e serviços importantes para os atos da vida civil;

- Orientação para o acesso a direitos e demais serviços da rede pública (saúde, educação, benefícios sociais);
- Assistência jurídica e recebimento de denúncias de violações de direitos;
- Atendimento social (com assistente social);
- Encaminhamento para vagas de trabalho (incluindo apoio para confecção de currículos e orientação para revalidação de títulos de estudo);
- Encaminhamento para cursos de português;
- Atendimento em saúde mental e atenção psicossocial.

Esta lista não exclui outros serviços que, eventualmente, possam ser identificados como necessários na realidade local. Definidos os serviços ofertados, é preciso apontar quantos e quais profissionais serão necessários para realizá-los, definindo também de onde virá essa força de trabalho. Algumas possibilidades são:

- servidores do quadro municipal ou estadual;
- servidores comissionados;
- prestadores terceirizados;
- estagiários;
- funcionários contratados por entidade parceira para a administração de todo o serviço ou equipamento;
- trabalhadores voluntários;
- parcerias gratuitas (por exemplo, com a Defensoria Pública para a assistência jurídica, com universidades para serviços de psicologia ou assistência social e com centros de língua para apoio de tradução).

É necessário que a equipe tenha capacidade para atender adequadamente a essa população em termos de atenção culturalmente sensível; idiomas; questão documental (regularização migratória, formalização laboral); e direitos e deveres das pessoas migrantes (considerando também a sua interface com questões de gênero e LGBT).

SAIBA MAIS: O curso MigraCidades: Aprimorando a Governança Migratória Local, realizado pela OIM e ofertado na plataforma de educação a distância da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP), oferece módulos sobre “Capacitação de servidores públicos e sensibilização sobre direitos dos migrantes” e “Acesso e acolhimento às vítimas de violência de gênero migrantes aos serviços de proteção”. Acesse em: <www.escolavirtual.gov.br>.

O plano de trabalho do Centro pode prever, ainda, capacitações regulares para garantir que a equipe esteja sempre atualizada e pronta para prestar atendimentos adequados às pessoas migrantes, mesmo diante da troca de seus membros.

Considerando que não é o único serviço a atender as pessoas migrantes no território local, uma vez que elas podem acessar outros serviços, como os de educação, saúde e assistência social, o Centro de Atenção também pode se ocupar de levar formações às equipes de outros serviços. Isso pode ser feito sob demanda dos serviços (quando considerarem necessário), ou mesmo por busca ativa do próprio Centro de Atenção, tendo mapeado os serviços de maior utilização pelas pessoas migrantes no seu território. Da mesma forma, o Centro de Atenção deve garantir que ações ou serviços realizados em parceria ou por voluntários estejam adequados aos padrões que segue em seu trabalho.

E como verificar se os serviços – tanto do Centro de Atenção como da rede do município ou estado ou de parceiros – estão sendo prestados de forma adequada às necessidades das pessoas migrantes? Para isso, é preciso estabelecer canais de escuta, como formulários pós-atendimento, audiências públicas, entrevistas, grupos focais, ouvidoria, entre outros.

É importante verificar a necessidade de tradutores ou intérpretes, funções que também podem ser desempenhadas pelos funcionários, desde que tenham conhecimento de outras línguas. Para tanto, deve-se verificar quais demandas linguísticas são mais presentes entre as pessoas migrantes que vivem no estado ou município.

Em alguns dos Centros de Atenção hoje em funcionamento, optou-se pela contratação de funcionários migrantes das principais comunidades presentes, que, além do conhecimento da língua, trazem a sua bagagem cultural e experiência migratória.

Ao longo de todo este curso, vimos que a política para migrantes deve ser multidimensional. Assim, certamente um Centro de Atenção para Migrantes não terá a solução para todas as necessidades apresentadas, mas deverá desenhar protocolos de encaminhamento para outros serviços da rede municipal e estadual ou serviços externos, funcionando de forma integrada.

Parcerias específicas também podem ser estabelecidas de início ou ser incluídas à medida que as demandas aparecerem durante o funcionamento do serviço. Alguns exemplos são parcerias para cursos de português, cursos de formação em geral, capacitação de funcionários, traduções, auxílio à inserção de migrantes no mercado de trabalho etc.

Além da própria rede de serviços do município e de parcerias específicas, a atuação em rede com outras instituições públicas ou da sociedade civil que atuam no tema fortalece a política para migrantes como um todo. O Centro de Atenção pode participar de espaços de articulação dessa rede, como comitês ou grupos de trabalho.

A definição de procedimentos operativos e fluxos (tanto internos ao Centro quanto na relação com parceiros e toda a rede de serviços) é fundamental para que o trabalho se desenvolva sem desvios ou entraves e dúvidas que podem afetar a qualidade do atendimento, gerar sobreposições, ou mesmo lacunas de atuação. Protocolos, fluxogramas, *checklists*, instruções são alguns dos mecanismos que podem auxiliar nesse processo. Como exemplo, o município de Foz do Iguaçu publicou, através da OIM, seu Protocolo de Assistência a Migrantes em Situação de Vulnerabilidade, onde estão descritos o contexto da atuação, os serviços existentes, um fluxograma para a oferta desses serviços, a descrição dos atores envolvidos no tema naquele território, suas funções e responsabilidades, além de formas de monitoramento e avaliação (OIM, 2018).

No desenho do projeto, é preciso ainda definir o local de funcionamento. Será importante para essa escolha saber o tamanho da equipe e avaliar o volume do público que será atendido. Em cidades menores, onde o número absoluto de migrantes é reduzido, é possível organizar o atendimento no próprio local onde funciona o órgão ou secretaria responsável pelo serviço. Caso se opte por um local separado, este poderá também ser um imóvel próprio do estado ou município que esteja desocupado; um imóvel cedido por meio de uma parceria (por exemplo, como contrapartida em um convênio); ou ainda um imóvel alugado. Se o imóvel for alugado, os recursos para custear o aluguel poderão ser do próprio estado ou município, ou de outros entes governamentais por meio de parcerias, como convênios com o governo federal. Em todas essas situações, deve ser considerado o atendimento aos requisitos de acessibilidade ao local.

Por fim, é preciso definir a necessidade de mobília (cadeiras, mesas etc.), equipamentos (computadores, telefones etc.) e serviços (linhas telefônicas, serviço de internet) de acordo com a equipe e os serviços ofertados. Em geral, são serviços que não demandam muitos equipamentos e mobiliário e os estados ou municípios encontram esses itens em seu próprio patrimônio, mas eles também podem ser adquiridos com recursos provenientes de parcerias ou convênios.

Pode-se avaliar ainda a necessidade de softwares para gerenciar dados de atendimento e outras informações. Esse é um ponto importante não somente para o registro e o acompanhamento da evolução dos casos, mas também porque as informações obtidas nos atendimentos realizados pelo Centro de Atenção podem subsidiar novas ações da Política para Migrantes.

Finalmente, para que as ações, os projetos e os serviços realizados pelo Centro de Atenção sejam efetivos, deve-se considerar, no desenho do projeto, as formas de comunicar a oferta de serviços ao público destinatário. Nesse quesito, é necessário avaliar eventuais empecilhos, como o desconhecimento do idioma português e do funcionamento dos serviços públicos no Brasil ou mesmo a dificuldade ou facilidade de acesso aos canais de comunicação (panfletos, redes sociais, rádio, divulgação em eventos comunitários). Buscar o apoio de lideranças comunitárias ou de OSCs também pode ser bastante efetivo em termos de comunicação.

SAIBA MAIS: Para aprofundar o conhecimento sobre “Transparência e acesso à informação para migrantes”, confira esse módulo no curso MigraCidades: Aprimorando a Governança Migratória Local, realizado pela OIM e ofertado na plataforma de educação a distância da ENAP. Acesse em: <www.escolavirtual.gov.br>.

Finalizado esse desenho inicial, já é possível ter uma visão mais clara dos recursos que serão necessários e passar a verificar as fontes disponíveis, diante da estimativa de custos, as possibilidades de financiamento dentro da realidade local e a eventual necessidade de reajustar o plano de trabalho.

5.2. POSSÍVEIS MODELOS DE CENTROS DE ATENÇÃO PARA MIGRANTES

Para que possamos ter uma visão concreta dos possíveis modelos em diferentes realidades locais, realizamos uma pesquisa com 10 entes locais que já possuem Centros de Atenção para Migrantes e fazem parte do processo de certificação MigraCidades.⁸ Levantamos informações sobre como eles conseguiram implementar tais ações e quais foram os caminhos encontrados. Abaixo estão listados estes Centros:

⁸ O processo de certificação MigraCidades é parte das ações da plataforma MigraCidades: Aprimorando a Governança Migratória Local no Brasil, implementada em parceria entre a OIM, a UFRGS e a ENAP. Saiba mais em: <<https://www.ufrgs.br/migracidades/>>.

- Belém (PA) – Núcleo de Atendimento ao Migrante e Refugiado (NAMR)
- Cachoeirinha (RS) – Serviço de Atendimento Especializado ao Imigrante (SMASCH)
- Caxias do Sul (RS) - Centro de Informação ao Imigrante (CIAI)
- Ceará – Orientações via aplicativo de mensagens
- Corumbá (MS) – Casa do Migrante
- Esteio (RS) – Espaço Mundo
- Paraná – Centro de Informações para Migrantes, Refugiados e Apátridas (CEIM)
- Pelotas (RS) – Núcleo de Referência do Imigrante
- São Paulo (SP) – Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes (CRAI); Centros de Acolhida para Imigrantes
- Venâncio Aires (RS) – Setor de Acolhimento de Imigrantes, Refugiados e Apátridas

Na pesquisa realizada, os *serviços ofertados*, em geral, correspondiam aos que já citamos anteriormente. É interessante, no entanto, que o centro ou setor esteja sempre atento a novas demandas e avalie a possibilidade de incluir novos serviços, ou até algo mais simples, como novas necessidades de orientação, que foi o que aconteceu no Ceará. O estado possui um serviço de orientação aos migrantes via aplicativo de mensagens e incluiu, durante a pandemia de Covid-19, orientações sobre a vacina e o acesso ao auxílio-emergencial.

O serviço básico e, muitas vezes, o mais procurado é o de orientação para a regularização migratória, conforme aponta o Serviço de Atendimento Especializado ao Imigrante de Cachoeirinha (RS). Inicialmente, Cachoeirinha havia estabelecido um serviço de abrigo para acolher pessoas venezuelanas no processo de interiorização, que foi posteriormente encerrado. Esse primeiro espaço de atendimento deu origem ao serviço permanente, que atende ao público migrante de forma geral e cuja principal demanda é por orientações para a regularização migratória.

Em São Paulo, o Centro de Referência e Atendimento para Imigrantes Oriana Jara (CRAI) atua ainda na capacitação e formação de servidores públicos e outras organizações e se ocupa da articulação com a rede de atenção a migrantes da cidade, além de coleta e encaminhamento de denúncias de violações de direitos com apoio da Defensoria Pública da União (DPU). O município também percebeu a necessidade de levar informações até as pessoas migrantes que, porventura, não conseguissem acessar o local onde funciona o Centro, seja pela distância, seja por questões de tempo



de deslocamento ou financeiras. Disso, surgiu o CRAI Móvel, que realiza atendimento itinerante nos diversos territórios da cidade.

O Núcleo de Referência do Imigrante em Pelotas (RS) possui um formato particular, que demanda pouca estrutura e pode ser uma opção quando o município avalia que a rede de serviços existentes é capaz de absorver os atendimentos a migrantes. O núcleo não conta com prédio próprio. O atendimento é organizado tendo um técnico de referência que realiza o acolhimento inicial e mapeia as necessidades das pessoas migrantes, realizando as orientações e encaminhamentos pertinentes conforme a situação particular do indivíduo ou família. Esse atendimento inicial ocorre no prédio da própria Secretaria Municipal de Assistência Social. Em seguida, as famílias são referenciadas ao Centro de Referência da Assistência Social (CRAS) em seu território de moradia, onde recebem acompanhamento e trabalho social. Em cada um dos seis CRAS existentes no município, há um técnico de referência que se envolve especificamente com o tema e constrói junto à rede intersetorial um plano individual/familiar de atendimento.

Em geral, todos os serviços de atenção para migrantes estão integrados com os demais serviços da rede municipal ou estadual e com outros órgãos de interesse da questão migratória, como Polícia Federal e Receita Federal. Muitos também atuam em rede com as Defensorias Públicas Estadual e da União e o Ministério Público Federal e do Trabalho, que também podem ser parceiros em algumas atividades. Como vimos, em São Paulo, o CRAI possui um convênio com a DPU, que realiza atendimentos jurídicos no local.

O Ceará possui parcerias com a Universidade Federal do Ceará (Grupo de Estudos em Direito e Assuntos Internacionais – GEDAI), para realização de eventos e minicursos na Casa do Migrante em Fortaleza, e com o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia (IFCE) para oferta de cursos de português. Aliás, as universidades são parceiras bastante recorrentes de muitos centros de atenção para migrantes. O Serviço de Atendimento Especializado ao Imigrante de Cachoeirinha (RS) é um deles; nesse caso, a parceria é com o serviço de Assistência Judiciária Gratuita do Centro Universitário Complexo de Ensino Superior de Cachoeirinha (CESUCA).

Parcerias também são possíveis com OSCs para a oferta de tradução, como veremos que ocorre no Espaço Mundo de Esteio (RS), mas também para atividades como cursos de português, apoio na busca por vagas de emprego, confecção de currículos, informação sobre direitos trabalhistas etc. O CRAI-SP possui parceria com a ONG Visão Mundial para oficinas de integração sociolaboral e com o Grupo Veredas para atividades psicossociais. O Ceará tem parceria com a Dialogus, consultoria de responsabilidade social para colaborar na discussão sobre a inserção de migrantes no mercado de trabalho. O Serviço de Atendimento Especializado ao Imigrante de Cachoeirinha (RS) também recebe apoio de OSCs para a doação de alimentação e colchões. Em Pelotas (RS), todos os serviços e entidades que compõem o Comitê Municipal de Atenção aos Migrantes, Refugiados e Apátridas de Pelotas (COMIRAT) são parceiros para a oferta de serviços. Como vimos, organizar um comitê ou grupo de trabalho que reúna os parceiros pode ser uma estratégia interessante para articular a rede de atenção local aos migrantes, além das outras atribuições desses espaços coletivos.

Finalmente, organizações internacionais, como a OIM e o ACNUR, são parceiros que podem ser buscados, como ocorre no Espaço Mundo de Esteio (RS). Elas podem auxiliar, por exemplo, as capacitações para servidores, visando ao encaminhamento de migrantes para vagas de emprego e apoiando nos atendimentos relativos à documentação etc. O CRAI-SP e o CIAI de Caxias do Sul (RS) também têm parceria com a Cruz Vermelha para atividades pontuais de assistência.

Com relação às *equipes*, é comum que sejam mistas, compostas por servidores de carreira, comissionados, terceirizados, estagiários e voluntários. Em Esteio (RS), há apenas um funcionário fixo, que recebe as demandas e as encaminha com o apoio dos demais funcionários da Diretoria de Cidadania e Direitos Humanos, da Diretoria de Assistência Social e da Diretoria Jurídica da Secretaria Municipal de Cidadania e Direitos Humanos (SMCDH). Em Venâncio Aires (RS), são dois funcionários, um deles contratado emergencialmente. E, em Caxias do Sul (RS), o Centro de Informação ao Imigrante (CIAI) opera com voluntários e estagiários. Já no Núcleo de Atendimento ao Migrante e Refugiado (NAMR) de Belém (PA), todos os cinco funcionários têm cargos comissionados. No Centro de Informações para Migrantes, Refugiados e Apátridas do Paraná (CEIM), há sete funcionários: um servidor de carreira, cinco servidores comissionados e uma recepcionista (contratada por empresa terceirizada), aos quais se somam uma estagiária de ensino médio e um de Direito. Em Cachoeirinha (RS), a equipe é composta por funcionários da Secretaria de Assistência Social, Cidadania e Habitação, responsável pelo centro de atenção no município.

A situação é diferente quando uma entidade parceira é responsável pelo serviço. Nesse caso, todos os funcionários são contratados por essa entidade e o estado ou município desembolsa os valores do convênio (a destinação desse recurso é realizada seguindo os passos que vimos na primeira seção desta cartilha). Em alguns casos, esses valores provêm do Tesouro municipal/estadual ou de recursos federais, por meio de um convênio, por exemplo. Esse é o modelo adotado pelo CRAI-SP, em que a entidade parceira é responsável pela contratação de toda a equipe. Os recursos para o custeio dessa parceria provêm do Tesouro Municipal, e o imóvel onde funciona o serviço é cedido pela organização parceira, como contrapartida do convênio. Quando o CRAI-SP foi inaugurado, em 2014, os recursos provinham de um convênio com o governo federal (Ministério da Justiça e Segurança Pública).

Com relação aos *idiomas*, também há uma grande variedade nos centros, o que se explica pela diferença de recursos disponíveis, mas também de demanda. No Ceará, os funcionários conhecem apenas as línguas inglesa e espanhola, no entanto, a gestão do serviço avalia que é suficiente, pois a maior parte da demanda é de migrantes africanos de países que falam português e de migrantes que falam espanhol. Em Esteio (RS), não há intérpretes, e o Espaço Mundo, quando necessário, recorre ao parceiro Centro Ítalo-Brasileiro de Assistência e Instrução às Migrações (CIBAI-Migrações). Em Caxias do Sul (RS), no CIAI, a tarefa de tradução é realizada por voluntários. Em muitos casos, como mencionamos, recorre-se à contratação de migrantes para potencializar essa oferta linguística. No CEIM do Paraná, não foi apontada a presença de migrantes na equipe, mas seus sete membros conseguem ofertar atendimento em inglês, espanhol, árabe, japonês e crioulo haitiano. Já no CRAI-SP, que conta com migrantes na equipe, as línguas atendidas são francês, inglês, espanhol, árabe, crioulo haitiano, lingala e suaíli.

O *local de funcionamento* desses equipamentos é, em muitos casos, junto aos setores responsáveis, o que significa que, em geral, não há necessidade de grandes espaços para colocar em funcionamento um serviço como este. No Paraná, essa era a realidade do CEIM, que, depois de cinco anos de funcionamento, prepara-se para mudar para um local maior, alugado pelo estado. Na maior parte dos casos em que os imóveis são alugados, os recursos são próprios. Há também o caso já citado do CRAI-SP, em que o imóvel é cedido pela entidade parceira como contrapartida do convênio.

Os *equipamentos* (mobiliário, computadores etc.) também são, em geral, próprios ou adquiridos com recursos provenientes de parceria. No caso de Esteio (RS), utilizaram-se recursos do programa de interiorização do governo federal e de agências internacionais. No município de São Paulo, parte do mobiliário foi adquirido, ainda em 2014, com recursos de um convênio com o Ministério da Justiça e Segurança Pública e parte com recursos da parceria da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania (SMDHC) com a OSC que realiza o serviço. Nesse caso, a aquisição é feita pela OSC, conforme pactuado em plano de trabalho do convênio, mas ao fim do termo os móveis serão patrimonializados pela SMDHC. O Ceará, que tem um serviço de orientação um pouco diferente dos demais, ofertado via aplicativo de mensagens, apontou que os recursos utilizados são celulares, chips e um *software* denominado Acolhe, para sistematizar informações sobre os atendimentos.

Finalmente, alguns municípios possuem, além dos centros de atenção, centros de acolhida com vagas específicas para migrantes. Ainda são poucos os municípios que ofertam esse tipo de serviço, e essa necessidade deve ser verificada localmente a partir do diagnóstico das demandas e da oferta de serviços existentes. Em Corumbá (MS), por exemplo, não há um centro de atenção nesse formato, mas há um Centro de Acolhimento, a Casa do Migrante, no âmbito da assistência social, com cofinanciamento estadual e federal. Em Cachoeirinha (RS), foram criadas 10 vagas para migrantes no acolhimento para a população adulta em situação de rua. Esse projeto contou com o apoio do ACNUR, que auxiliou com a estrutura de camas e colchões, além de eletrodomésticos, para a modernização do espaço já existente. Em Belém, a necessidade de um equipamento específico foi verificada com relação a indígenas migrantes e refugiados Warao, provenientes da Venezuela. O Espaço de Acolhimento do Tapanã é específico para eles. O serviço é ofertado em um imóvel alugado com recursos próprios e conveniados (governo federal) que também financiam as vagas.

No município de São Paulo, há quatro serviços de acolhimento específicos para migrantes: o Centro de Acolhida (CA) para Imigrantes Bela Vista (110 vagas – misto); o CA para Imigrantes – Pari (200 vagas – misto); o Centro Temporário de Acolhida (CTA) São Mateus (182 vagas, exclusivo para homens acima de 18 anos em situação de vulnerabilidade, pessoas migrantes e pessoas em situação de rua); e o Centro de Acolhida para Imigrantes (CAEMI) – Penha (80 vagas – exclusivo para mulheres e crianças migrantes). Três dos imóveis são cedidos pelas OSCs parceiras e um deles é cedido em comodato pela Secretaria de Assistência Social do município. As vagas de três deles são financiadas com recursos municipais, e de um, com recursos estaduais. O CA Bela Vista e o CA Pari possuem vagas exclusivas para migrantes, enquanto o CAEMI Penha e o CTA São Mateus possuem vagas destinadas preferencialmente à população migrante. Além das pessoas migrantes acolhidas nesses serviços específicos, muitas são atendidas nos mais de 100 serviços de acolhimento da rede socioassistencial municipal.

As realidades e as soluções são bastante distintas, inclusive dentro do mesmo município. Não há um modelo único, mas essas experiências podem servir de inspiração, além de mostrar alguns caminhos possíveis caso no seu estado ou município se verifique essa necessidade e a intenção de implantar um centro de atenção para migrantes (e também centros de acolhimento).

Avaliação tópico 4: Sobre o desenho do projeto e financiamento de um Centro de Atenção para Migrantes, é correto dizer:

- a. É necessário que seja realizado em parceria com o governo federal;
- b. A Lei de Migração (Lei nº 13.445, de 24 de maio de 2017) define quais serviços devem ser ofertados nos Centros de Atenção para Migrantes;
- c. A equipe do Centro de Atenção pode ser composta tanto por servidores de carreira como por servidores comissionados;
- d. Todos os funcionários que trabalham no atendimento a migrantes nos Centros de Atenção devem saber falar ao menos uma língua estrangeira;
- e. O serviço não pode ser executado em parceria com organizações da sociedade civil.

Gabarito: A resposta correta é letra C. Como vimos, é comum que as equipes dos Centros de Atenção para Migrantes sejam ainda mais variadas, com servidores de carreira, comissionados, terceirizados, contratados emergencialmente, estagiários e voluntários.

Feedback geral: um Centro de Atenção para Migrantes pode ser implementado por estados e municípios de forma independente ou em parceria, a depender da avaliação da realidade local e das possibilidades existentes. Como vimos, não há um modelo de Centro de Atenção para Migrantes definido na legislação, cabendo a cada ente local criar o modelo que atenda às suas necessidades. Não é obrigatório que os funcionários que atendem migrantes conheçam outras línguas, mas é importante que a questão linguística receba atenção no desenho do projeto: deve-se avaliar a necessidade local e as possibilidades de recorrer a parcerias, voluntários etc. Por fim, o serviço pode, sim, ser executado em parceria com organizações da sociedade civil. Essa foi a escolha, por exemplo, do município de São Paulo.

Resumo – Pontos a considerar no desenho e na implementação de um Centro de Atenção para Migrantes:

**1 – Verificar o estado atual das ações, políticas e serviços existentes para migrantes no território**

Situação	Sim	Não	Em processo	Comentários
Há no governo local um ente responsável pelo tema das migrações?				
Existem serviços que atendem migrantes no território?				
Os serviços universais que também atendem migrantes estão preparados para atendê-los adequadamente?				
Existem atores da sociedade civil que oferecem algum tipo de atendimento a migrantes no território, ou se ocupam da discussão sobre o tema?				
Existem estruturas públicas disponíveis para ser utilizadas como local para um Centro de Atenção a Migrantes?				
Há funcionários disponíveis para compor a equipe do Centro de Atenção?				
Verificar possíveis fontes de financiamento para o Centro de Atenção para Migrantes.				

2 – Necessidades e demandas da população migrante

Situação	Sim	Não	Em processo	Comentários
Levantar dados estatísticos sobre os migrantes presentes no território, suas origens, volume e características.				

Identificar principais idiomas falados.				
Identificar regiões do território onde se estabelecem e principais atividades que realizam (para orientar localização e horário de abertura do Centro de Atenção).				
Verificar os padrões migratórios dos fluxos no território (é um movimento perene, sazonal ou emergencial?).				
Verificar a via de ingresso (aérea, terrestre) para direcionar ações informativas de recepção.				
Consultar a população migrante e organizações da sociedade civil atuantes no tema sobre as principais necessidades.				

3 – Viabilização da proposta

Situação	Sim	Não	Em processo	Comentários
Planejar atividades e ações (com previsão de monitoramento e avaliação).				
Definir serviços a ser ofertados com base nos diagnósticos realizados anteriormente, em pesquisa de boas práticas e em publicações sobre o tema.				
Definir os recursos humanos necessários.				
Definir o local onde funcionará o centro.				
Estipular custos.				



Alocar recursos humanos.				
Alocar recursos orçamentários.				
Definir procedimentos operativos e fluxos.				
Comunicar os serviços às pessoas migrantes.				
Gerenciar informações e dados.				
Criação de mecanismos de avaliação para os destinatários do serviço (ouvidoria, questionários anônimos, entrevistas, grupos focais).				
Capacitar funcionários em questões transversais, como gênero, raça, idade, diversidade sexual etc.).				
Garantir acessibilidade ao local do serviço.				



referências





REFERÊNCIAS

Gadelha, S. R. de B.

2018 *Introdução ao federalismo e ao federalismo fiscal no Brasil*. ENAP, Brasília. Disponível em <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3186>

Gonçalves, R. A. et al.

2006 *Educação e federalismo no Brasil*. 2006. Tese de Doutorado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

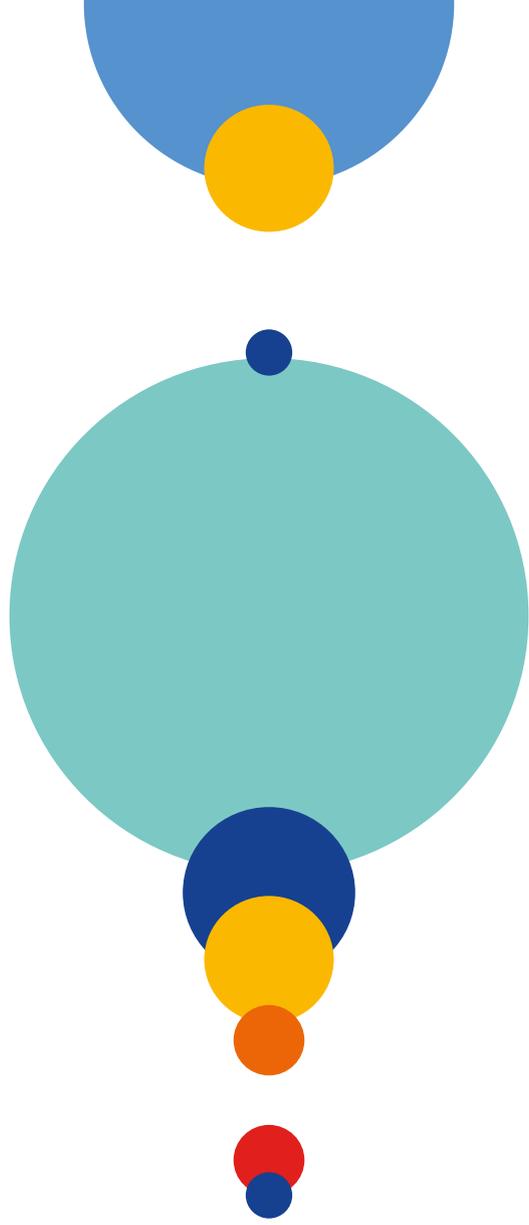
Matus, C.

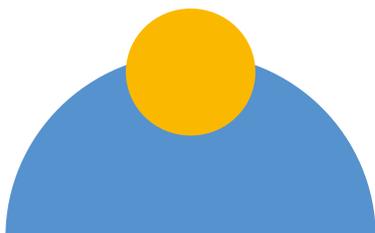
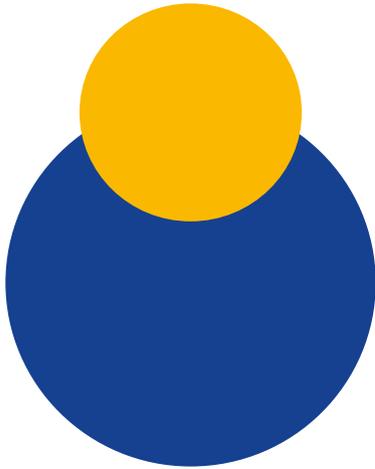
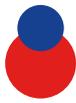
1991 O plano como aposta. *São Paulo em Perspectiva*, 5(4):28-42.

OIM, Agência da ONU para as Migrações

n.d. *MigraCidades: aprimorando a governança migratória local*. Curso a distância ofertado na plataforma da ENAP. Disponível em www.escolavirtual.gov.br/curso/297

2018 *Protocolo de assistência a migrantes em situação de vulnerabilidade*. Disponível em www.unodc.org/documents/human-trafficking/GLO-ACT/OIM_Protocolo_1.pdf





Financiamento:



FUNDO DA
OIM PARA O
DESENVOLVIMENTO

Realização:



MINISTÉRIO DA JUSTIÇA
E SEGURANÇA PÚBLICA 

 brazil.iom.int

 iombrazi@iom.int

 @OIMBrasil